



DIREITO À COMUNICAÇÃO NO BRASIL

- Base constitucional e legal
- Implementação
- O papel dos diferentes atores
- Tendências atuais e futuras

Intervozes - Coletivo Brasil
de Comunicação Social

Projeto de Governança Global
Campanha CRIS - Communication Rights
in the Information Society

Apoio:
Fundação Ford

Relatório da Pesquisa Direito à Comunicação no Brasil

**Base constitucional e legal, implementação, o papel
dos diferentes atores e tendências atuais e futuras**

**Terceira Versão
Junho de 2005**

Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social

**Projeto de Governança Global
Campanha CRIS - Communication Rights in the Information Society**

Apoio - Fundação Ford

Índice

Introdução	5
Quadro genérico de referência	9
Pilar A: A esfera pública	19
A 1 - Liberdade de expressão	19
A 2 - Liberdade de imprensa	23
A 3 - Acesso a informações públicas e governamentais	28
A 4 - Acesso a informações empresariais	34
A 5 - Diversidade, pluralidade e acessibilidade	36
A 6 - Participação efetiva da sociedade civil	59
Pilar B: Uso do conhecimento e domínio público	67
B 1 - Por um regime balanceado do conhecimento	68
B 2 - Implementação deste regime	76
B 3 - Conhecimento financiado por recursos públicos para o domínio público	85
B 4 - Participação efetiva da sociedade civil	87
Pilar C: Liberdades civis na sociedade da informação	89
C 1 - Privacidade de informação e proteção de dados	89
C 2 - Direito à privacidade na comunicação	95
C 3 - Ausência de censura eletrônica	99
C 4 - Liberdade de associação	101
C 5 - Participação efetiva da sociedade civil	102
Pilar D: Acesso eqüitativo a TICs	105
D 1 - Acesso de todo o povo e suas comunidades a TICs	105
D 2 - Disponibilidade de conteúdo para minorias	122
D 3 - Disseminação de competências e habilidades	124
D 4 - Participação efetiva da sociedade civil	126
Referências	129
Créditos	135

Introdução

Este é o relatório de pesquisa produzido como resultado do Projeto de Governança Global da Campanha CRIS (*Communication Rights in the Information Society*). Esse estudo pretende revelar a situação atual no Brasil dos diversos elementos que formam, em conjunto, o direito à comunicação. São abordados temas como liberdade de expressão, pluralidade dos meios, propriedade intelectual, respeito à diversidade cultural, privacidade nas comunicações, acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e participação da sociedade civil nas decisões sobre essas questões.

O objetivo de sua realização é, antes de tudo, materializar uma referência tão importante quanto ampla: o direito à comunicação. Entender suas nuances, possibilidades, variações e interferências. Além disso, esse estudo experimenta um Quadro de Referência Genérico, concebido em conjunto por pesquisadores de diversos países (Brasil, Colômbia, Quênia, Filipinas, Itália, Canadá, Irlanda, Estados Unidos, Reino Unido, entre outros) a fim de que possa ser usado em estudos comparados, tanto entre países, como ao longo do tempo.

Esse quadro de referência pretende identificar, com olhos de um novo século, qual a amplitude e quais os limites do campo da comunicação. Desde Jean D'Arcy, no final dos anos 60, e da Nova Ordem Mundial para Informação e Comunicação (NOMIC), nos anos 70, a questão do direito à comunicação é uma referência fundamental nos estudos da área. Contudo, com a convergência tecnológica e a efetivação da globalização econômica, é preciso observar quais são suas características, como ele muda e o que o define.

Em inglês, a opção foi substituir o termo *right to communicate* por *communication rights*, ampliando o conceito. Embora em português haja um debate sobre qual a melhor expressão a se utilizar, continua-se usando o mesmo termo, direito à comunicação, que se tomado literalmente está “localizado” entre as duas formulações inglesas. Independentemente da solução adotada, mais do que uma questão semântica, está expressa nessa mudança uma alteração na abordagem. Dife-

rentemente dos anos 70, hoje busca-se tratar de uma série de direitos que devem ser considerados em conjunto, entendidos a partir de sua complementariedade e indivisibilidade. Na prática, o que o quadro de referência tenta responder é de que direitos estamos falando, quais são seus atributos e que indicadores podem medir a sua efetivação.

Tendo esse quadro de referência (*generic framework*) como baliza, partimos para uma aplicação dos indicadores nele definidos à realidade brasileira. A orientação geral da pesquisa nos cinco países em que ela está sendo feita (Brasil, Colômbia, Filipinas, Quênia e Itália – esta última avaliando a União Européia) foi trabalhar sempre com quatro parâmetros: a base legal, a implantação dessa legislação, o papel dos atores envolvidos e as tendências para o futuro.

Essa abordagem evidencia que o que se buscou nessa pesquisa foram essencialmente as referências de políticas públicas para os temas, mais do que tentar entender tudo o que se passa nas esferas privada e não governamental. Tanto empresas quanto entidades da sociedade civil têm papel fundamental no atual quadro político, mas partiu-se da premissa de que processos regulatórios dependem de políticas públicas e, portanto, esse deveria ser o objeto da pesquisa.

A metodologia utilizada partiu do acesso a fontes primárias e secundárias, tais como legislação, documentos de governo, relatórios de instituições, entrevistas com especialistas, levantamentos de agências do governo etc. Mais do que precisão científica, buscamos aqui um levantamento fiel da realidade das políticas públicas e de seu estágio de implementação. Sem dúvida, há dificuldades inerentes ao processo. A checagem das informações, por exemplo, é trabalhosa e por vezes impossível de ser realizada com absoluto rigor.

Sempre que possível, buscamos índices e indicadores de fontes sabidamente confiáveis, que nos pudessem servir de referência para análises mais aprofundadas. Inerente a um trabalho desse tipo é a sensação permanente de que poderíamos ter ido além. A cada mês, surgiam novas informações, novos dados, mudança nas políticas públicas.

Temas como inclusão digital, acesso a informações públicas e política do audiovisual, por exemplo, estão em constante modificação, o que exige a atenção permanente dos interessados no debate.

Assim, mais do que um relato definitivo, este trabalho é um retrato instantâneo do quadro do direito à comunicação no Brasil. Ao mesmo tempo que pode servir como referência importante, uma de suas características é ter que ser constantemente atualizado. Buscamos encarar isso como um fato natural do processo, e não como limitante.

VALIDAÇÃO

Essa versão final da pesquisa já expressa mais do que o trabalho realizado pelo Intervozes. Após realizada uma primeira versão, ela passou por um processo de validação, incluindo uma oficina em que especialistas das diversas áreas puderam opinar sobre o texto, sugerir fontes e avaliar a abordagem em cada pilar. A essas pessoas, agradecemos muitíssimo a contribuição e registramos a importância desse olhar externo como balizador de qualidade da pesquisa.

Algumas observações desse processo de validação merecem destaque, especialmente aquelas que tivemos dificuldade de traduzir na pesquisa. A primeira delas é o desafio de expressar, em um texto como esse, as realidades dos diversos Brasis. Grande parcela dos debates feitos ainda parte de uma visão urbana, especialmente dos grandes centros. No entanto, buscamos observar sempre que possível como as políticas públicas se materializam nas diferentes regiões do país, e pudemos notar uma recente preocupação em equalizar oportunidades. Contudo, essa preocupação é ainda marginal, o que fica evidente ao se analisar, por exemplo, uma lei de rádios comunitárias que limita a 1 km de raio o alcance das emissoras. Se isso já se conforma como limitação no meio urbano, o que se dirá no meio rural? O que é 1 km na região amazônica? Qual realidade o legislador teve como referência ao criar a lei? Ficou claro que esse é um debate a ser aprofundado.

Outra questão importante que surgiu na oficina de validação foi a discussão de diversidade cultural, bem como os desafios de abordar as questões étnico-raciais e de gênero. O próprio quadro de referência trata desses pontos em alguns quesitos, mas não confere a eles um tratamento especial. No Brasil, é fundamental conseguirmos analisar, por exemplo, a presença do negro e da negra na realização da comunicação, como as mulheres são atingidas pela exclusão digital ou como os

indígenas têm garantido seu conhecimento tradicional. A escassez de dados desse tipo também tornou frágil a abordagem desse ponto. Aqui é importante ressaltar que a versão do quadro de referência utilizada na pesquisa foi a preliminar, e que versões mais recentes já consideram essa questão com mais profundidade. O Intervozes procurará disponibilizar em sua página na Internet as versões mais recentes do quadro de referência.

Por último, foi apontada a necessidade de capítulos analíticos e conceituais, que pudessem explicitar os termos com os quais trabalhamos, a visão de sociedade da informação adotada e os referenciais teóricos. Aproveitamos essa observação para esclarecer o caráter da pesquisa. Entendemos que o quadro de referência busca estabelecer indicadores a partir de definições objetivas das questões envolvidas e que em poucos casos suscita dúvidas quanto a qual parâmetro ideal está implícito. Assim, os próprios indicadores, por exemplo, respondem à definição dos conceitos presentes nos atributos. De qualquer forma, por ser realizada concomitantemente por cinco equipes em diferentes partes do mundo, a pesquisa responde a conceitos pactuados internacionalmente, que são explicitados no relatório internacional do Projeto de Governança Global. Portanto, não pode ser vista isolada de seu contexto e deve ser entendida como parte de um projeto internacional mais amplo.

OBSERVAÇÕES SOBRE O PROCESSO

É pertinente observarmos aqui algumas opções feitas no processo de pesquisa.

Politização

Percebemos, de imediato, a necessidade de definir o quanto se deveria ou não “politizar” as respostas a esses indicadores. Em quase todos eles, era possível escolher um tom mais neutro ou um tom mais crítico. Como parte dos indicadores não definia com precisão a resposta buscada (o parâmetro “ideal”), em alguns casos fizemos a opção a partir de convicções que expressamos no próprio relatório de pesquisa. Na oficina de validação, a indicação dos participantes foi a de que deveríamos optar por um tom crítico o suficiente para evidenciar o quadro real de cada uma das questões tratadas. Concordamos que não valeria optar por uma suposta neutralidade se isso significasse uma resposta que não deixasse claro o real estado daquela questão no Brasil. Acabamos assumindo que, embora o relatório tenha o papel de ser o mais objetivo possível, ele parte de uma orientação política de defesa do direito à comuni-

cação. Portanto, todas as violações a esse direito deveriam ser tratadas como tal.

Amplitude e natureza

A amplitude que cada indicador alcança é muito diferente. Há alguns que pediam respostas curtas, específicas sobre algum aspecto do direito à comunicação. Há outros mais genéricos, em que eram necessárias respostas longas e que cobriam uma grande gama de assuntos, como no caso do A5. A natureza dos indicadores também era diferente. Alguns se referiam à existência ou não de legislação naquele sentido, outros, à sua implementação ou a dados quantitativos. Em certos momentos era impossível tratá-los separadamente, por serem todos baseados na mesma base legal e terem as mesmas características quanto à implementação. Isso fez com que em alguns momentos, como no Pilar B, tenhamos optado por fazer uma abordagem por atributo, unindo indicadores.

Aprofundamento

Esse quesito nos requereu uma opção desde o primeiro momento. Havia a possibilidade de adotarmos uma visão mais superficial da pesquisa, simplificando as respostas e obtendo um resultado mais enxuto. No entanto, consideramos que dessa forma ficaria pouco clara a realidade de cada um dos atributos e indicadores tratados. Preferimos, então, a opção de uma abordagem mais profunda na grande maioria dos temas tratados. Houve alguns sobre os quais foi muito difícil obter informações, em virtude da ausência de fontes e até mesmo da não definição de políticas públicas. Em todos os outros casos, foi possível uma abordagem completa.

Rigor da divisão

A proposta era tratarmos, para cada indicador, a base legal, a implementação, os atores envolvidos e as tendências futuras. No entanto, em alguns dos casos, essa divisão não tinha como ser precisa. Por vezes, por exemplo, a base legal e os atores envolvidos eram os mesmos para todos os indicadores. Foi difícil, portanto, escolher um padrão único, e acabamos preferindo definir um padrão específico para cada pilar.

Repetição

Como há assuntos que se cruzam entre os indicadores, muitas vezes as respostas tendiam a se repetir. A escolha sobre como lidar com essa situação dependia do tipo de leitura que se espera ter do relatório. Se a idéia é que a abordagem seja de leituras fragmentadas por indicadores, fazia total sentido repetir as informações em cada indicador. Se a proposta é que se dê uma leitura contínua do texto todo, então não fazia sentido a repetição de todas as informações. No nosso caso, fizemos a opção de manter a repetição, por preferir pecar pelo excesso do que pela falta. No entanto, ao invés de repetir todas as informações de maneira igual, escolhemos abordagens diferentes do mesmo tema para cada indicador. Um exemplo é o Comitê Gestor da Internet no Brasil, citado em três dos quatro pilares. Em um dos pilares, o destaque são aspectos como a democracia na escolha de seus membros; em outros pilares, o principal é a posição adotada pelo Comitê em relação a determinada questão.

Peso

Ainda que todas as questões expressas no quadro de referência sejam extremamente importantes, elas podem (ou até devem) ter pesos diferentes. No momento em que se reúnem em um só atributo (A5) quase todas as grandes questões de mídia, por exemplo, fica claro o peso maior de alguns atributos e indicadores em relação a outros.

POR FIM

Aproveitamos para agradecer a revisão técnica feita pelo pesquisador Gustavo Gindre, que mesmo contando com pouco tempo para a tarefa contribuiu com observações absolutamente relevantes. Ressaltamos, no entanto, que nenhuma das falhas, erros ou ausências nessa versão final deve ser creditada a ele ou aos colaboradores, sendo de única responsabilidade da equipe realizadora.

Essa pesquisa não se encerra com sua publicação; ao contrário, o objetivo é que ela engendre ações práticas a partir de seus resultados. Esperamos que esse documento possa servir como referência, ajudando na tarefa de compreender a situação do direito à comunicação no Brasil e na árdua luta pela sua efetivação plena para toda a população.

Quadro genérico de referência do direito à comunicação:

Atributos e indicadores

Pilar A: A criação de espaços para ambientes democráticos: a esfera pública	
Atributos do Direito à Comunicação	Indicadores de um ambiente propício para o direito à comunicação
A1: Liberdade de expressão, inclusive uma atmosfera de abertura e o direito a criticar aqueles no poder.	A1.1 Provisão constitucional e leis que garantam a liberdade de expressão. A1.2 A ausência de ações governamentais ou de empresas que restrinjam a liberdade de expressão e a garantia ativa do cumprimento das leis de liberdade de expressão. A1.3 Medidas ativas para a promoção de uma atmosfera de abertura e discussão ampla.
A2: Liberdade de imprensa e mídia, inclusive para jornalistas realizarem seu trabalho e responsabilidades relacionadas.	A2.1 Provisão constitucional e/ou leis que garantam a liberdade da imprensa e de todos os tipos de mídia, além de independência editorial, com o mínimo de restrições, incluindo a proibição de monopólios em qualquer mídia. A2.2 Medidas para prevenir a violação de direitos humanos dos jornalistas na execução de seu trabalho, especialmente em áreas de conflito. A2.3 Medidas para apoiar a liberdade editorial de jornalistas, inclusive segurança no emprego, sindicalização, direitos morais de autor e resistência à coerção moral e outras formas de coerção por parte de empregadores ou outrem. A2.4 Instrumentos independentes e medidas que assegurem o direito de resposta, que protejam o público contra processos difamatórios, protejam a privacidade e evitem o incitamento à violência, e outras provisões contidas em acordos internacionais. A2.5 Medidas para prevenir censura por parte de entidades comerciais de material relevante para a esfera pública, inclusive de conteúdo eletrônico e para a internet – por parte, por exemplo, de provedores de acesso à internet, mecanismos de busca e provedores de banda (infra-estrutura de internet, empresa de telefonia, internet a cabo ou via satélite).
A3: Acesso e pronta disponibilização de informações públicas e governamentais, de modo abrangente, útil e rápido, especialmente no que concerne ao desenvolvimento e implementação de políticas e questões de interesse público, como saúde, segurança etc.	A3.1 Legislação sobre liberdade da informação, com a mínima retenção por parte de órgãos públicos e governamentais, e com acesso máximo por parte do mais amplo público. A3.2: A implementação de tais leis que tornem tal informação disponível de maneira acessível economicamente e em tempo correto para todos.

	<p>A3.3 Esforços ativos por parte dos setores público e estatal para expandir a abertura e a transparência, inclusive através de meios como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - estruturas ou escritórios para reunir e divulgar informações de forma apropriada; - a publicação de objetivos e planejamentos de políticas e serviços públicos; - proteção para funcionários públicos que revelem informação de e em prol do interesse público; - a transmissão das deliberações dos representantes eleitos e órgãos públicos; - transparência do processo decisório em questões de interesse público, como decisões de gabinete. <p>A3.4 Abertura e transparência governamental em negociações e instituições internacionais relacionadas à mídia e à esfera pública.</p>
<p>A4: Acesso a informações empresariais, de modo abrangente e rápido, quando relevantes para o interesse público.</p>	<p>A4.1: Legislação/regulamentação sobre quebra de sigilo corporativo, além das informações financeiras básicas, de modo a incluir informação disponível das corporações que terão influência sobre políticas públicas e o interesse público.</p>
<p>A5: Diversidade, pluralidade e acesso a mídias e conteúdo, assegurando um amplo espectro de visões por parte de todos os setores da sociedade, inclusive minorias e grupos marginalizados, e a justa representação de todos os grupos, inclusive mulheres, minorias e grupos étnicos.</p>	<p>A5.1 Legislação e medidas efetivas para impedir a concentração da propriedade na mídia ou controles por parte de qualquer interesse setorial, indivíduo ou entidade, incluindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - concentração da propriedade de um tipo de mídia em particular; - propriedade cruzada entre mídias; - propriedade cruzada da produção, disseminação de conteúdo e componentes de infra-estrutura dos meios de comunicação; - propriedade excessiva por parte de estrangeiros e empresas não-ligadas ao setor de mídia. <p>A5.2 Um quadro legal que ampare a emergência de uma pluralidade de tipos de canais e empresas em nível nacional e, quando apropriado, em níveis regionais (internacional) e local: canais e empresas públicas, comerciais e comunitárias/independentes, inclusive a alocação de modo transparente e igualitário do espectro de radiofrequências e outros bens públicos.</p> <p>A5.3 Medidas efetivas para assegurar que canais e empresas públicas tenham disponíveis financiamento e recursos adequados, especialmente em relação ao noticiário e ao trato de assuntos atuais, de forma completamente independente dos governos e não sujeita a interferências arbitrárias, e livre de regulamentações desnecessariamente pesadas.</p> <p>A5.4 Medidas efetivas que assegurem que empresas e canais comunitários e sem fins lucrativos tenham recursos adequados, inclusive bens públicos como o espectro de frequências; estejam livres de interferências arbitrárias; sejam transparentes, democráticos e participativos; e apoiem e tenham participação de comunidades excluídas e marginalizadas.</p>

	<p>A5.5 Obrigações regulatórias aplicáveis sobre empresas e canais comerciais, inclusive difusores, quando apropriado, para assegurar o cumprimento dos requisitos da prestação de serviço público.</p> <p>A5.6 Medidas efetivas para assegurar acessibilidade, até mesmo econômica, às mídias relevantes (inclusive jornais e televisão) e conteúdos, especialmente por parte de grupos culturais e lingüísticos marginalizados. Por exemplo, regimes de impostos diferenciados, difusão livre em TV aberta, obrigar os operadores de rede a aceitar os canais (must-carry) etc.</p> <p>A5.7 Medidas efetivas, de acordo com a necessidade, para enfrentar a representação inadequada ou torpe de mulheres, grupos étnicos, grupos mais pobres e marginalizados por parte da mídia.</p> <p>A5.8 Apoio a medidas nas instituições e fóruns multilaterais que assegurem a proteção e o apoio a mídias nacionais, inclusive o direito a discriminar em favor de empresas e canais locais, e a regulação de conteúdo estrangeiro.</p> <p>A5.9 Medidas efetivas para impedir que a propaganda exerça uma influência negativa sobre a esfera pública, por exemplo com a identificação ostensiva, limitação do volume de propaganda e de conteúdo político ou religioso. Os gastos públicos em propaganda também podem ser usados para apoiar a esfera pública.</p>
<p>A6: Participação efetiva por parte de todos os elementos da sociedade civil na preparação, implementação e avaliação de estruturas e políticas de governança da mídia.</p>	<p>A6.1 Consultas públicas abertas e extensivas e participação no desenvolvimento de políticas para a mídia, inclusive em instituições e fóruns inter-governamentais.</p> <p>A6.2 Meios efetivos e dinâmicos que façam com que preocupações e reclamações públicas sejam ouvidas e atendidas, de acordo com as políticas de mídia.</p> <p>A6.3 Mecanismos permanentes para participação independente e direta do público na revisão e implementação de políticas em curso, de modo descentralizado quando apropriado – por exemplo, através de conselhos públicos e conferências públicas periódicas, que contem com ampla participação da sociedade civil.</p> <p>A6.4 Mecanismos e instrumentos de auto-governança, desenvolvidos e utilizados pela sociedade civil, reconhecidos ou não pelo governo.</p>

Pilar B: Retomando o uso do conhecimento e do domínio público	
Atributos do direito à comunicação	Indicadores de um ambiente propício para o direito à comunicação
<p>B1: Um regime equilibrado de partilha do conhecimento que assegure que o conhecimento gerado ou disseminado por empresas, canais e setores de comunicação esteja disponível para todos de modo igualitário e acessível financeiramente, e que encoraje a criatividade da forma mais ampla possível por toda a sociedade.</p>	<p>B1.1 Uma estratégia nacional e uma orientação política com relação a criação, disseminação e uso do conhecimento (especialmente <i>copyright</i>, incluindo materiais e softwares educacionais publicados) cujos objetivos explícitos sejam enriquecer o domínio público, satisfazer as várias necessidades de conhecimento e encorajar a criatividade de todos os setores da sociedade. Isto pode ser expresso em termos de posições e políticas sobre Direitos de Propriedade Intelectual (IPR) em uma ‘sociedade da informação’, em mídia e outras áreas, tanto em organizações nacionais como internacionais, acordos e tratados.</p>
<p>B2: Medidas práticas para implementar este regime.</p>	<p>B.2.1 Políticas públicas e ações para encorajar e possibilitar a mais ampla e difusa geração e comunicação do conhecimento, que podem incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> - modos de celebrar bons trabalhos por parte de profissionais e do público; - incentivos públicos para pesquisa e criação local/nacional do conhecimento em áreas de reconhecida necessidade; - instrumentos públicos para facilitar o acesso ao conhecimento, inclusive uma política de disseminação de conteúdo de interesse público; - apoio público para software livre e de código aberto – por exemplo através de uma política pública de provisão – e para o desenvolvimento de especialistas nacionais; - currículos escolares que encorajem métodos críticos e questionadores de aprendizado; - apoio prático ao desenvolvimento de abordagens voltadas ao desenvolvimento e amistosas à comunidade para a partilha do conhecimento, como <i>copyleft</i>, <i>General Public License (GPL)</i> etc. <p>B2.2 Uma interpretação ativa e a implementação, por parte de órgãos públicos e estatais, das leis e acordos nacionais e internacionais sobre <i>copyright</i> e patentes relevantes, favorecendo uma partilha equilibrada do conhecimento, ou seja:</p> <ul style="list-style-type: none"> - apoio para o ‘uso justo’ de material sobre <i>copyright</i>, freqüentemente barrado por termos de licenciamento não negociáveis para material digital, como publicações especializadas; - reconhecimento e proteção dos ‘direitos morais’ dos autores; - restrições sobre o gerenciamento de direitos digitais, encriptação e mecanismos anti-burladores que inibam o uso justo de informação eletrônica; - esforços para formatar a propriedade intelectual de acordo com condições nacionais, o que freqüentemente irá contra tendências nos acordos internacionais;

	<ul style="list-style-type: none"> - esforços para formatar a propriedade intelectual em produtos digitais que promovam novos modelos de negócios, baseados na partilha do conhecimento, e que coíbam medidas (como o patenteamento de software) que mantenham monopólios ou oligopólios e inibam a inovação; - esforços para assegurar que expressões de folclore não sejam registradas e exploradas por terceiras partes (incluindo o problema do 'autor identificável'), ou seja, pela incorporação da proteção folclórica na legislação nacional (casos de Bolívia, 1968, e Quênia, 1975).
<p>B3: Todos os trabalhos financiados e produzidos de forma pública se tornam parte do domínio público.</p>	<p>B3.1 Políticas públicas e medidas práticas para assegurar que todo o conhecimento apoiado por fundos públicos se torne imediatamente parte do domínio público.</p> <p>B3.2 (Ver A3.3) O volume de informação mantida por órgãos públicos deve ser colocado sob domínio público.</p> <p>B3.3 Canais e empresas públicas devem colocar seus arquivos sob domínio público.</p>
<p>B4: Participação efetiva da sociedade civil no processo de governança, inclusive em sua formulação, preparação, regulação, implementação e revisão, além de apoio para participação em nível internacional.</p>	<p>B4.1 Um processo participativo de desenvolvimento de políticas, que inclua participação significativa da sociedade civil e os recursos necessários para que todos os parceiros dêem contribuições efetivas.</p> <p>B4.2 Meios ativos e dinâmicos para que preocupações públicas com relação a governança e políticas sejam ouvidas e atendidas.</p> <p>B4.3 Mecanismos permanentes para participação pública na revisão e implementação de políticas em curso, de modo descentralizado quando apropriado, inclusive em relação aos acordos internacionais.</p> <p>B4.4 Mecanismos e instrumentos de auto-governança, desenvolvidos e utilizados pela sociedade civil, reconhecidos ou não pelo governo.</p>

Pilar C: Liberdades civis e direitos políticos na Sociedade da Informação

Atributos do direito à comunicação	Indicadores de um ambiente propício para o direito à comunicação
<p>C1: Privacidade de informação e proteção de dados, atendendo ao direito de saber, acessar, corrigir e controlar o uso de toda informação pessoal mantida em forma digital por outrem.</p>	<p>C1.1 Leis que assegurem que dados pessoais são mantidos pelo mínimo período necessário, bem como utilizados apenas para os propósitos autorizados expressamente pela pessoa a qual se referem. Isto inclui dados pessoais fornecidos a serviços (saúde, finanças, compras etc.), atividades de segurança pública ou privada, material de vigilância em vídeo, informações inclusas em fichas de identificação (em eventos ou pedidos de emprego) e dados de funcionários mantidos por empregadores.</p> <p>C1.2 Garantia do cumprimento de tais leis de modo acessível financeiramente, transparente e pró-ativo, e com o direito de revisão quando direitos tiverem sido violados.</p> <p>C1.3 Existência de uma cultura ampla e difundida de auto-regulação e códigos de conduta em termos de privacidade e proteção de dados, entre atores da sociedade civil, do governo e do setor privado.</p>
<p>C2: O direito à privacidade na comunicação é um direito humano e é essencial para o desenvolvimento humano auto-determinado, em atividades tanto cívicas, políticas, sociais e econômicas como culturais.</p>	<p>C2.1 Leis e regulações que assegurem o direito à privacidade na comunicação, seja através da internet, telefonia ou outros meios eletrônicos, com exceções apenas em circunstâncias extremas e claramente definidas, e que valham em ambientes privados, públicos e comerciais.</p> <p>C2.2 Garantia do cumprimento de tais leis de modo transparente, não-partidário e pró-ativo, inclusive contra violações praticadas pelos governos, e com o direito de revisão quando direitos tiverem sido violados.</p> <p>C2.3 Leis para controlar SPAM (mensagens comerciais de correio eletrônico não solicitadas) e impedi-lo de inibir a capacidade geral de interação na internet.</p>
<p>C3: Ausência de censura eletrônica. O direito de transmitir informação eletrônica sem censura ou controle por parte de agentes do Estado, judiciais, comerciais, empregadores ou outrem.</p>	<p>C3.1 Leis de proteção contra censura na internet ou outros meios de publicação eletrônica, seja através de filtros, sites prescritos, sanções contra provedores de acesso ou conteúdo e a responsabilização dos provedores por conteúdo hospedado.</p> <p>C3.2 Leis ou regulações, inclusive auto-regulação por parte da indústria, que inclua obrigações para que operadores comerciais de publicações e difusão eletrônicas (provedores de acesso, mecanismos de busca, provedores de banda [infra-estrutura de internet, empresa de telefonia, internet a cabo ou via satélite]) ajam como operadores de rede (<i>common carriers</i>) para material judicialmente legal.</p> <p>C3.3 Garantia do cumprimento de tais leis de modo acessível financeiramente, transparente e pró-ativo, e com o direito de revisão quando direitos tiverem sido violados.</p>

<p>C4. Liberdade de associação no meio eletrônico, para participar de protestos públicos ou debates <i>online</i>.</p>	<p>C4.1 Leis que salvaguardem contra vigilância em vídeo excessiva e seu possível efeito intimidante sobre a liberdade de associação.</p>
<p>C5. Participação efetiva da sociedade civil no processo de governança, incluindo sua formulação, projeto, regulação, implementação e avaliação.</p>	<p>C5.1 Um processo participativo de desenvolvimento de políticas, que inclua participação significativa da sociedade civil e os recursos necessários para que todos os parceiros dêem contribuições efetivas.</p> <p>C5.2 Meios ativos e dinâmicos para que preocupações públicas com relação a governança e políticas sejam ouvidas e atendidas.</p> <p>C5.3 Mecanismos permanentes para participação pública na revisão e implementação de políticas em curso, de modo descentralizado quando apropriado, inclusive em relação aos acordos internacionais.</p> <p>C5.4 Mecanismos e instrumentos de auto-governança, desenvolvidos e utilizados pela sociedade civil, reconhecidos ou não pelo governo. (ver C1.3 acima)</p>

Pilar D: Assegurando acesso eqüitativo e a preços razoáveis a TICs	
Atributos do direito à comunicação	Indicadores de um ambiente propício para o direito à comunicação
D1: Acesso a TICs, inclusive à telefonia, à internet e a outros serviços, de modo econômico, igualitário e apropriado para todo o povo e suas comunidades.	<p>D1.1 Um quadro legal e regulatório que favoreça fortemente a extensão de modo universal dos serviços e do acesso a TICs como a prioridade para este setor.</p> <p>D1.2 Medidas políticas, convencionais e inovadoras, que vão além das abordagens mercadológicas e corporativas, para incluir, por exemplo, redes comunitárias, subsídios cruzados efetivos por parte de usuários mais ricos com fins de universalização do serviço, e assim por diante. Serão então considerados:</p> <ul style="list-style-type: none"> - infra-estrutura fixa e telefonia; - telefonia móvel, inclusive em termos de custos; - telecentros comunitários; - licenciamento de provedores de acesso, portais de internet e medidas de apoio à internet; - links de satélite Vsat e de dados. <p>D1.3 Apoio ao desenvolvimento de indústrias locais ao longo dos setores relacionados a TICs, tais como incentivos específicos, períodos de transição para a criação de companhias locais etc.</p> <p>D1.4 Estatísticas e indicadores que demonstrem que o efeito cumulativo das políticas implementadas está realmente reduzindo a exclusão em termos de acesso, disponibilidade, acessibilidade econômica, acessibilidade e uso, e na promoção do bem-estar público.</p>
D2: Disponibilidade de conteúdo relevante para todas as comunidades lingüísticas e grupos marginalizados.	<p>D2.1 Ações de apoio para produção de conteúdo por e para todas as comunidades lingüísticas.</p> <p>D2.2 Apoio ao desenvolvimento de <i>softwares</i> lingüísticos técnicos e interfaces de <i>hardware</i>.</p>
D3: Competências e habilidades que permitam ao povo e a suas comunidades fazerem uso das TICs para atingir seus objetivos individuais e coletivos.	D3.1 Apoio para desenvolvimentos de competências e habilidades, como treinamentos, programas de intercâmbio, módulos curriculares formais etc., amplamente disponíveis em estabelecimentos de ensino comuns, como escolas, bibliotecas, centros comunitários etc.
D4: Participação efetiva da sociedade civil no processo de governança, incluindo sua formulação, projeto, regulação, implementação e avaliação.	<p>D4.1 Um processo participativo e multilateral de desenvolvimento de estratégias, que inclua participação significativa da sociedade civil e os recursos necessários para que todos os participantes dêem contribuições efetivas. Isto inclui infra-estrutura (seja fixa, sem-fio ou outros) e serviços (como telefonia, celulares, transmissão de dados e internet); e a natureza da compreensão e planejamento estratégicos por parte de todos.</p> <p>D4.2 Meios ativos e dinâmicos para que preocupações públicas com relação a governança e políticas sejam ouvidas e atendidas.</p>

	<p>D4.3 Mecanismos permanentes para participação pública na revisão e implementação de políticas em curso, de modo descentralizado quando apropriado, inclusive em relação aos acordos internacionais.</p>
--	--

	<p>D4.4 Mecanismos e instrumentos de auto-governança, desenvolvidos e utilizados pela sociedade civil, reconhecidos ou não pelo governo.</p>
--	--

Pilar A

A criação de espaços para ambientes democráticos: a esfera pública

AI – Liberdade de expressão, inclusive uma atmosfera de abertura e o direito a criticar aqueles no poder.

AI.1 - Provisão constitucional e leis que garantam a liberdade de expressão.

AI.2 - A ausência de ações governamentais ou de empresas que restrinjam a liberdade de expressão e a garantia ativa do cumprimento das leis de liberdade de expressão.

AI.3 - Medidas ativas para a promoção de uma atmosfera de abertura e discussão ampla.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

A base legal que sustenta o princípio da liberdade de expressão é bastante ampla e tem referências nacionais e internacionais.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, no capítulo DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS, determina no inciso IV do artigo 5º que “*é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato*”. No mesmo artigo, o inciso IX estabelece que “*é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença*”. Em outro capítulo, DA COMUNICAÇÃO SOCIAL, o artigo 220 diz que “*a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição*”. E o seu parágrafo 1º afirma que “*nenhuma lei conterà dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social*”. O parágrafo 6º, que “*a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade*”.

O Brasil também é signatário de alguns tratados internacionais que abordam essa questão. São eles a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Tratado Internacional de Chapultepec, a Declaração Americana Sobre Direitos Humanos, a

Carta Democrática Interamericana e a Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão.

Também existem leis no Brasil que, em diferentes níveis, interferem na liberdade de expressão, mas que funcionam como proteção aos direitos individuais fundamentais: as chamadas leis de calúnia, injúria e difamação. No direito penal brasileiro, estes dispositivos, também chamados de crimes contra a honra, estão presentes ao mesmo tempo no Código Penal e na Lei de Imprensa. Alguns juristas afirmam que bastaria que estivessem no Código Penal para que a sua aplicação fosse feita sem com isso gerar nenhum mecanismo restritivo à expressão livre do pensamento.

São situações em que a liberdade de expressão fica sujeita a outras aplicações legais:

1. Considera-se crime fazer propaganda de guerra, de processos violentos ou ilegais de alteração da ordem social ou política, ou de qualquer forma de preconceito (racial, religioso ou de classe). Disposições legais: a) artigo 22 da Lei 7.170/83 (Lei de Segurança Nacional); b) artigo 20 da Lei 7.716/89 (crimes resultantes do preconceito de raça ou cor); c) artigo 1º, parágrafo 1º, e artigo 14 da Lei de Imprensa¹.

2. Quando estiver em pauta a segurança naci-

¹ Veja mais sobre a atual Lei de Imprensa e sobre o projeto para a nova lei em “Tendências Atuais e Futuras” do atributo A2.

onal, a preparação interna ou externa do país, e houver determinação prévia sobre o sigilo necessário, aquele que publicar ou divulgar segredo de Estado ou informação sigilosa (de acordo com o dito no início) deverá ser punido. Isso é previsto nos: a) artigo 15 da Lei de Imprensa; b) artigo 21 da Lei 7.170/83 (Lei de Segurança Nacional).

3. Há normas que afirmam ser crime publicar ou divulgar notícias falsas ou verdades truncadas (incompletas) que perturbem a ordem pública, incitem desconfiança sobre instituição financeira ou que abalem o sistema financeiro, em nível pessoal (pessoa física) ou empresarial (pessoa jurídica), havendo abalo de crédito, ou em nível governamental, quando houver prejuízo ao crédito das esferas administrativas. As disposições normativas são: a) artigo 16 da Lei de Imprensa; b) artigo 3º da Lei 7.192/86 (crimes contra o sistema financeiro nacional).

4. Manipular a liberdade de expressão consiste em fazer, em não fazer ou em impedir que se faça publicação, transmissão ou distribuição da notícia, por quaisquer meios, utilizando como causa a procura por dinheiro ou favores (vantagens). Sobre esse assunto, regem: a) artigo 18 da Lei de Imprensa; b) artigo 158 do Código Penal.

5. É crime utilizar a liberdade de expressão a fim de estimular a infração de leis, fazendo apologia de ato criminoso ou do próprio criminoso. Pode-se analisar: a) artigo 19 da Lei de Imprensa; b) artigos 286 e 287 do Código Penal.

6. É crime ofender “a moral pública e os bons costumes” (artigo 17 da Lei de Imprensa). São puníveis a calúnia (imputação de fato criminoso a alguém, de forma falsa, equivocadamente), a difamação (imputação de fato ofensivo à reputação de alguém) e a injúria (ofensa, insulto), os três abusos ofendendo tanto pessoas físicas vivas quanto a memória dos mortos. Em termos de legislação:

- calúnia: a) artigo 20 da Lei de Imprensa; b) artigo 138 do Código Penal.

- difamação: a) artigo 139 do Código Penal; b) artigo 21 da Lei de Imprensa.

- injúria: a) artigo 140 do Código Penal; b) artigo 22 da Lei de Imprensa.

Na Lei de Imprensa, dispõe o parágrafo único do artigo 22, que o juiz não poderá aplicar a pena quando o ofendido tiver provocado diretamente a injúria ou quando há retorsão imediata, que consista em outra injúria. O caso de ofensa contra a memória dos mortos é regido pelo artigo 24 da Lei de Imprensa.

Existem também os dispositivos que garantem

o direito de resposta. O intuito da lei é permitir que as ofensas veiculadas pela mídia – em qualquer de suas modalidades – não fiquem impunes e tenham, de fato, a oportunidade de resposta. Esse direito está expresso no inciso V do artigo 5º da Constituição, prevendo que seja proporcional ao agravo, e no capítulo IV (artigos 29 a 36) da Lei 5.250/67, que regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Direito também expresso no artigo 14 da Convenção Americana: “*toda pessoa afetada por declarações falsas ou agravantes emitidas em seu prejuízo através de meios de difusão legalmente regulamentados e que se dirijam ao público em geral tem direito a realizar pelo mesmo meio de difusão sua retificação ou resposta nas condições que estabeleça a lei*”.

IMPLEMENTAÇÃO

Comparado a países em que o Estado exerce forte repressão à liberdade de expressão, o Brasil mantém desde 1985, com o fim da ditadura militar, um regime de tolerância. Não tem havido aplicação, por exemplo, dos artigos autoritários da Lei de Imprensa que possibilitam o recolhimento de material impresso, ou mesmo um uso excessivo das leis de injúria, calúnia e difamação que configurem censura na prática.

No entanto, a implementação das leis que garantam essa liberdade esbarra em questões de ordem prática e sofre muitas vezes os efeitos do poderio econômico na comunicação. São entraves reais à liberdade de expressão na nação brasileira:

Censura implícita e velada - Uma democracia plena e irrestrita prevê o fim da censura de qualquer tipo – sutil ou agressiva, tácita ou explícita, política ou econômica, social ou individual. A existência de ações sutis de controle e de censura merecem grande reflexão no Brasil, pois podemos encontrar ameaças veladas ou explícitas de demissão de profissionais, censura a matérias jornalísticas e artigos que contrariam interesses políticos ou empresariais, além de exposição a pressões e constrangimentos variados. Essas são práticas correntes porque, embora a liberdade seja garantida pelo direito positivado, não existem no país leis que explicitamente atinjam ações que atacam a plena liberdade de expressão, a não ser quando há explicitamente ou dinheiro envolvidos.

Em visita feita ao Brasil em abril de 2004, o Relator Especial da Organização dos Estados Americanos (OEA), advogado argentino Eduardo Bertoni, informou que nos dois últimos relatórios anuais (2002 e 2003) preparados pela Relatoria, ambos aprovados pela CIDH (Comissão Interame-

ricana de Direitos Humanos), constam quatro assassinatos de jornalistas brasileiros como consequência de seu trabalho, no ano de 2003. Porém, segundo o próprio Bertoni, a OEA tem recebido informações que demonstram o avanço das investigações das autoridades para esclarecer esses fatos e coibir esse tipo de prática.

Ações de censura por meio do Poder Judiciário – A Lei de Imprensa não prevê a possibilidade de prova da verdade pelo veículo que apresenta uma denúncia. Um caso recente de uso da força do Judiciário como forma de intimidação e censura à liberdade de expressão foi uma liminar sentenciada contra o jornal *Correio Braziliense*, do Distrito Federal. Por meio de ação impetrada pela advocacia do governador Joaquim Roriz (acusado de estar envolvido com a máfia da grilagem de terras no Distrito Federal), o jornal sofreu censura prévia de possível matéria que relacionasse a ocorrência com o governador. Casos como esse ainda têm espaço por conta da vigência da Lei de Imprensa da época da ditadura militar.

Concentração e oligopólio dos meios de comunicação – A forte concentração (horizontal, vertical e cruzada) da propriedade dos meios de comunicação no Brasil nas mãos de empresas privadas implica potencial redução da liberdade de expressão da sociedade brasileira. Quanto maior a concentração dos meios de comunicação, menor a quantidade de grupos que se expressam através desses meios. Atualmente, a oposição à liberdade de expressão não se dá mais pelo Estado - como acontecia na época da ditadura militar - mas pelas próprias empresas jornalísticas. Grosso modo, podemos dizer que existe a liberdade das nove famílias que detêm os oligopólios da mídia, controlando cerca de 85% da informação que circula no país, contra cerca de 180 milhões de brasileiros que não têm acesso à produção de sua própria comunicação. Além disso, restrições legais, dificuldade na liberação de outorgas e perseguição criminal aos veículos comunitários ajudam a manter essa situação de desigualdade no cenário brasileiro.

Falta de liberdade de manifestações públicas – Atualmente, garantir a liberdade de expressão também através das manifestações públicas é fundamental, já que estas se constituem, efetivamente, como ações de interesse público. Exemplos brasileiros são as manifestações sindicais, estudantis e de movimentos sociais como os sem-terra e os sem-teto, que todos os anos ocupam praças e avenidas de várias cidades do país. Essas manifestações funcionam como canais de expressão formados por opiniões contrárias às decisões tomadas

pelos governos. Apesar desse tipo de manifestação ser permitido por lei, muitas vezes há o uso de força policial para reprimi-las, com a alegação de subversão da ordem pública.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

A sociedade civil organizada

No Brasil, os principais atores da sociedade civil organizada que lidam com o tema da liberdade de expressão são: a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), que reúne sindicatos de jornalistas de todo o país; a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), tradicional órgão que reúne profissionais de jornalismo em suas diversas modalidades e tem por finalidade maior “a defesa da ética, dos direitos humanos e da liberdade de informação e expressão”; a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), conselho profissional que controla e regulamenta o exercício da advocacia e tem tradição na defesa da liberdade de expressão; e o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), que congrega 316 entidades de defesa dos direitos humanos de todo o país.

Entre os órgãos com atuação internacional, há a Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão, criada em 1998 pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA. Trata-se de um organismo de caráter permanente, com independência funcional e orçamento próprio, que monitora e elabora informes anuais sobre a situação da liberdade de expressão no países americanos e também produz relatórios especiais sobre assuntos relacionados com esse direito. Há, ainda, a Rede Internacional para a Liberdade de Expressão (IFEX), grupo de organizações não-governamentais e profissionais comprometido com o alerta e a coordenação de ações contra ameaças à liberdade de informação. O IFEX, que tem o apoio da Unesco, possui mais de 300 integrantes, em 92 países (a maioria deles em desenvolvimento).

A grande mídia

Normalmente, quando algum abalo à liberdade de expressão (exceto aqueles de cunho implícito e velado) se manifesta nas entranhas do meio jornalístico, os grandes meios de comunicação do Brasil levantam-se para rechaçar atitudes desse cunho. São alguns exemplos recentes o caso Tim Lopes, jornalista investigativo da Rede Globo de Televisão, assassinado enquanto produzia matéria em favela do Rio de Janeiro; e a morte durante exercício profissional do repórter fotográfico da revista *Época*, Luís Antônio da Costa, assassinado por assaltantes fugitivos enquanto fazia a

cobertura de uma ocupação em um acampamento de trabalhadores sem-teto em São Bernardo do Campo (SP).

Também é comum os empresários da comunicação falarem em censura, em restrições à liberdade de expressão e de imprensa a qualquer sinal de discussão sobre regulamentação das comunicações no Brasil, principalmente se o debate vier de fora do setor empresarial. Esse tipo de postura configura uma clara estratégia de encerrar a discussão sem efetivamente fazê-la, já que o debate pode gerar mudanças contrárias a seus interesses. O tratamento que se deu em 2004 aos projetos de criação do Conselho Federal de Jornalismo (CFJ) e Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) – sem qualquer avaliação de mérito – são exemplos contundentes dessa postura empresarial, que tenta classificar qualquer projeto de regulação como censura logo quando surge e, com isso, tenta encerrar, ou ao menos fragilizar, a discussão de interesse público. O setor empresarial normalmente age como se estivesse acima das leis e se julga isento de toda e qualquer forma de regulação estatal e/ou pública.

Entre as entidades que representam os interesses dos empresários estão a Associação Nacional de Jornais (ANJ), a Associação Nacional de Editores de Revista (Aner), a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) e a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra). Historicamente, a Abert sempre foi uma entidade muito poderosa e representativa, pois reunia a grande maioria das emissoras de TV brasileiras. Porém,

ao verificarem que os interesses da Rede Globo estavam prevalecendo sobre os das demais, SBT, Record, Bandeirantes e RedeTV (as outras quatro grandes redes de TV) saíram da Abert e criaram, em março de 2002, a UneTV, transformada em novembro de 2004 na Abra. Atualmente, a Abert reúne apenas a Globo e emissoras regionais.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

Está no Congresso Nacional, há quase seis anos, uma proposta que regula o direito de publicação pelo Ministério Público de informações das instâncias públicas sob investigação. O Projeto de Lei da Câmara 65/99, apresentado pela Presidência da República, *“proíbe magistrados, membros do Ministério Público, integrantes do Tribunal de Contas, bem como autoridades policiais e administrativas de revelarem ou permitirem, indevidamente, que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas (...)”*.

Esse projeto foi considerado por vários órgãos de imprensa um atentado à liberdade de expressão. Ao não permitir a divulgação de informações constantes de processos ainda não públicos, o projeto questiona o fato de a liberdade de expressão ser um conceito absoluto. Esse debate apresenta nuances e revela a linha tênue entre a censura e a proteção à privacidade.

A 2 – Liberdade de imprensa e mídia, inclusive para jornalistas realizarem seu trabalho e responsabilidades relacionadas

A 2.1 - Provisão constitucional e/ou leis que garantam a liberdade da imprensa e de todos os tipos de mídia, além de independência editorial, com o mínimo de restrições, incluindo a proibição de monopólios em qualquer mídia.

A 2.2 - Medidas para prevenir a violação de direitos humanos dos jornalistas na execução de seu trabalho, especialmente em áreas de conflito.

A 2.3 - Medidas para apoiar a liberdade editorial de jornalistas, inclusive segurança no emprego, sindicalização, direitos morais de autor e a resistência à coerção moral e outras formas de coerção por parte de empregadores ou outrem.

A 2.4 - Instrumentos independentes e medidas que assegurem o direito de resposta, que protejam o público contra processos difamatórios, protejam a privacidade e evitem o incitamento à violência, e outras provisões contidas em acordos internacionais.

A 2.5 - Medidas para prevenir censura por parte de entidades comerciais de material relevante para a esfera pública, inclusive de conteúdo eletrônico e para a internet – por parte, por exemplo, de provedores de acesso à internet, mecanismos de busca, e provedores de banda (infra-estrutura de internet, empresa de telefonia, internet a cabo ou via satélite).

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

A base legal que sustenta a liberdade de imprensa é, em sua maioria, a mesma que garante a liberdade de expressão, visto que os direitos estão diretamente conectados. Vale destacar o parágrafo 6º do artigo 220 da Constituição, que prevê que *“a publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade”*.

Além destas, destaca-se na legislação brasileira a Lei 5.250, a Lei da Imprensa, datada de 09/02/1967 (no período da ditadura militar), que regula a liberdade de manifestação do pensamento e da informação. A atual regulamentação que trata de liberdade de imprensa é defasada, já que a Lei de Imprensa de 1967 não foi incorporada pela Constituição Federal de 1988 e até hoje ainda não foi definida uma nova lei, o que gera alguns choques de interpretação e prevalência. Contudo, mesmo sob fortes críticas de setores da área jornalística, ela continua sendo aplicada pelo Poder Judiciário, com a ressalva de que, em certos

casos, sofre aplicação com restrições e alterações de penalidades. A lei em vigor prevê apreensão de jornais que incitem a subversão da ordem política e social. Prevê, também, que, em caso de processo por calúnia, injúria ou difamação, este deve ser encaminhado contra o diretor ou editor, e não contra a empresa. Os órgãos de imprensa podem ser punidos por questionar o poder público e não têm direito à prova da verdade contra o Presidente da República, o presidente do Senado Federal, o presidente da Câmara dos Deputados, os ministros do Supremo Tribunal Federal, chefes de Estado ou de Governo estrangeiros, ou seus representantes diplomáticos. Isto é, não podem provar que a denúncia ou acusação é procedente. Em virtude de seu caráter autoritário, a lei há tempos não vem sendo aplicada em seus pormenores e foi criado um vácuo pela falta de outra que a substitua.

Sobre a proposta de substituição da Lei de Imprensa, veja em *“Tendências Atuais Futuras”*.

IMPLEMENTAÇÃO

Alguns impeditivos à liberdade de imprensa surgem no cotidiano da atividade jornalística. Muitos deles se configuram como problemas de ordem econômica e política.

A propriedade de veículos de comunicação por políticos de âmbito local, regional e nacional pode se configurar como importante entrave à liberdade de expressão e de imprensa, visto que, não raramente, interesses entre as redações e os que detêm o poder político e econômico tomam o lugar do interesse público. Muitas vezes, portanto, existe a liberdade para os donos de empresa, mas não para os jornalistas. Nesses casos, configura-se uma situação em que o interesse público é prejudicado pelo interesse particular.

Outra questão de importância é a dependência que os veículos têm da publicidade. Dados de 2002 da Associação Nacional de Jornais (ANJ) apontam que o Brasil tinha 523 jornais diários, com circulação média de 6,97 milhões de cópias (num país de mais de 180 milhões de habitantes). Desses 523 jornais, pouco mais de cinco têm relevância nacional. A importância dos anunciantes dentro dos veículos também se constitui como um fator que diminui a real liberdade de expressão dos comunicadores, pois os veículos são cada vez mais dependentes do capital publicitário, o que torna, na prática, difícil a divulgação de opiniões contrárias aos interesses desses patrocinadores. Isso inclui a dependência também de anunciantes oficiais, como os governos federal, estaduais e municipais. A dependência de propaganda, portanto, torna-se um limitador da liberdade de imprensa. Por outro lado, algumas vezes, a publicação de notícias negativas funciona como forma de pressão a governos e empresas para que anunciem em seus veículos, configurando uma “chantagem velada” do veículo.

A atuação da Justiça nesse campo também pode se constituir um problema, dependendo do tipo de encaminhamento dado. Isso também se dá pelo atual “limbo regulatório”, em que a Lei de Imprensa vigente (que é de 1967) e o Código Brasileiro de Telecomunicações (de 1962) não acompanham o que diz a Constituição de 1988 e nem são condizentes com as discussões atuais no que diz respeito à imprensa, aos meios de comunicação de maneira geral e particularmente

à liberdade de expressão. Um bom exemplo dessa dificuldade da aplicabilidade da Lei de Imprensa é a falta de limitação para as multas referentes aos crimes de imprensa. A decisão fica a cargo do juiz, que algumas vezes pode ter interesse particular em coibir uma ação jornalística através de intimidação jurídica. O valor da indenização do dano moral decorrente de ofensa praticada através da imprensa não está limitado ao disposto nos artigos 51 e 52 da Lei 5.250/67, que regula a liberdade de manifestação do pensamento e de informação. Essa lei também determina em seu artigo 29 que *“toda pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade pública, que for acusado ou ofendido em publicação feita em jornal ou periódico, ou em transmissão de radiodifusão, ou a cujo respeito os meios de informação e divulgação veicularem fato inverídico ou errôneo, tem direito a resposta ou retificação”*.

Existem também os impeditivos de natureza arbitrária e mesmo criminosa. Nos últimos anos, o Brasil registrou a ocorrência contra a imprensa de ameaças, agressões, censuras, restrições, pressões, intimidações, prisões arbitrárias, danos ao patrimônio, apreensões de jornais, processos, condenações judiciais, seqüestro e assassinatos de profissionais da imprensa, diretamente vinculados ao exercício do jornalismo. Segundo o Relatório Anual sobre Liberdade de Imprensa no Brasil, organizado pela ANJ – que abrange o período de agosto de 2002 a agosto de 2003 – foram registradas sete agressões e duas ameaças a jornalistas. Três veículos impressos sofreram censura prévia por mandado judicial, dois jornais impressos e uma emissora de TV sofreram processo. Além disso, dois jornalistas foram processados e um foi condenado à prisão².

No relatório da Federação Internacional de Jornalistas (FIJ) de 2004, foram apontados seis jornalistas mortos no Brasil no exercício da profissão, o que coloca o país no 4º lugar do ranking mundial, atrás de Filipinas, Índia e Iraque. A maioria deles foi assassinada por motivo de denúncias políticas ou relacionadas ao crime organizado.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

Duas entidades que freqüentemente têm debatido as questões da liberdade de imprensa são a ANJ e a Associação Brasileira de Jornalismo

2. O relatório não se posiciona a respeito, mas nem todas as acusações e processos emitidos foram equivocados ou emitidos pela Justiça como uma retaliação qualquer. Algumas funcionam como medidas cabíveis no sentido de se garantir a defesa das partes que se sentiram difamadas pelos jornais e jornalistas. Está correta a imprensa quando afirma que ninguém deve impor-lhe censura prévia, mas a mídia e os jornalistas não têm imunidades. Depois de publicada a notícia, os cidadãos que se sentirem lesados devem ter o direito de contestar e cobrar retificações e reparações que acharem necessárias.

Investigativo (Abraji). A ANJ defende os interesses dos empresários donos de jornais e, portanto, faz grandes esforços para garantir a plena liberdade de acesso e publicação de informações jornalísticas, incluindo polêmicas governamentais e outras. Já a Abraji tem, no que concerne ao acesso a informações governamentais e públicas, um grande interesse em defender a liberdade de expressão e de imprensa, pois são direitos-chaves para a execução do trabalho de seus associados. Outras entidades como a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) têm desempenhado papéis importantes nos debates sobre liberdade de imprensa, principalmente em casos de repercussão pública.

Outros atores importantes são os sindicatos de jornalismo e a Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj), que buscam defender os interesses dos jornalistas em relação às pressões das empresas. Uma das principais questões a partir da qual eles se inserem no debate da liberdade de imprensa é a obrigatoriedade do diploma do curso universitário de jornalismo para o exercício da profissão de jornalista, como tentativa de garantir a qualidade do trabalho e a não precarização da profissão³. Recentemente, duas liminares diferentes da Justiça brasileira deram pareceres favoráveis à não obrigatoriedade do diploma, baseando-se para tal no artigo 5º da Constituição Federal. Com isso, muitos brasileiros sem formação universitária em jornalismo puderam obter nas Delegacias Regionais de Trabalho seus registros como jornalistas profissionais. Contudo, a decisão final ainda não foi tomada pelas instâncias superiores da Justiça brasileira e não tem prazo para ser

proferida. Em agosto de 2004, a Fenaj propôs a criação do Conselho Federal de Jornalismo (CFJ) e encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional por meio do Palácio do Planalto (a quem cabia a prerrogativa legal). Essa proposta causou bastante polêmica, já que a criação desse órgão poderia mudar as relações trabalhistas na área da produção jornalística, tocando em questões centrais como a emissão dos registros (que passaria a ter controle nacional e unificado), a fiscalização do exercício profissional e, indiretamente, a obrigatoriedade do diploma de jornalista. O projeto foi rejeitado no Congresso.

Em termos de acompanhamento da situação da liberdade de imprensa, duas organizações sociais fazem relatórios com rankings mundiais. A organização não-governamental Freedom House publica anualmente um ranking de liberdade de imprensa⁴. O Brasil está na 80ª posição, juntamente com México, Mongólia e Cabo Verde; recebeu nota 36 e é considerado parcialmente livre no quesito liberdade de imprensa. No topo da lista do ano de 2004 (que reflete o estágio de liberdade no ano de 2003), encontramos Dinamarca, Islândia e Suécia, com nota 8, seguidas por Bélgica, Noruega e Suíça, com nota 9.

Em outra classificação mundial de liberdade de imprensa – publicada pela organização Repórteres sem Fronteiras (RSF) – o Brasil ocupa o 66º lugar no ranking⁵ (que vale para o período 2003-2004), uma melhoria de cinco posições em relação ao relatório anterior, publicado em outubro de 2002. Segundo o ranking atual, em que foram avaliados 167 países, o Brasil aparece avaliado com nota 16,50. No ano anterior o Brasil teve nota 16,75.

3. Segundo estimativa da Fenaj, publicada em setembro de 2004, com base em dados do Ministério do Trabalho e levantamento junto aos sindicatos, existem aproximadamente 100 mil registros profissionais expedidos desde 1969: 20 mil jornalistas que trabalham em redações (rádio, tv, jornais, revistas, Internet); 20 mil jornalistas em assessorias (setor público e privado), universidades e free lancer; 10 mil jornalistas desempregados; 50 mil não exercem a profissão por motivo de falecimento, aposentadoria ou mudança de atividade profissional.

4. Tal ranking é construído a partir das informações obtidas pela instituição acerca de três conjuntos de critérios: legais (leis e regulamentações que garantem ou obstruem a liberdade de expressão); políticos (formas políticas de se controlar a liberdade de expressão, como censura) e econômicos (como o sistema de propriedade do setor). A partir da coleta das informações são atribuídas notas aos critérios e, ao final, os países podem ter uma pontuação global entre 0 e 100 pontos, sendo a nota 0 um indicador de total liberdade de imprensa e a nota 100, de total restrição. A instituição trabalha com três grandes categorias de países: países com médias que variem entre 0 e 30 pontos são considerados livres, entre 31 e 60 temos os países parcialmente livres e, entre 61 e 100, os países não livres.

5. O ranking foi constituído a partir de entrevistas com mais de 100 correspondentes ao redor do mundo, representantes de 14 organizações de liberdade de expressão nos cinco continentes, jornalistas, pesquisadores, juristas e ativistas de direitos humanos. Eles responderam 52 perguntas relativas ao conjunto dos atentados contra a liberdade de imprensa (assassinatos ou ameaças de jornalistas, censura, prisões, monopólio do Estado em determinados aspectos, sanções para os delitos de imprensa, regulação dos meios de comunicação etc.) que ajudaram a indicar o estado de liberdade de imprensa nos 167 países relacionados. Os países que ocupam o primeiro lugar no ranking são Dinamarca, Finlândia, Islândia, Irlanda, Holanda, Noruega, Eslováquia e Suíça, todos com nota 0,50. Já os piores classificados são a Coreia do Norte, em último lugar, com nota 107,50; Cuba, em 166º lugar, com nota 106,83; e Myanmar (ex-Birmânia), em 165º, com nota 103,63.

Outra iniciativa de acompanhamento do tema é a Rede em Defesa da Liberdade de Imprensa, iniciativa conjunta da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e da ANJ. Foi criado um sítio web (www.liberdadedeimprensa.org.br) com o intuito de ser um meio de acesso aos assuntos relacionados à liberdade de imprensa no Brasil e oferecer ampla informação sobre a ocorrência de fatos atentatórios, restritivos ou contrários ao livre exercício do jornalismo. No entanto, por ser promovida pelo setor patronal, ela se mostra extremamente limitada, já tendo dado exemplos de que não pretende tocar em questões que afrontem qualquer dos jornais associados à ANJ. No Pará, por exemplo, houve uma agressão de Rômulo Maiorana, dono de um dos principais jornais do estado, a Lúcio Flávio Pinto, jornalista que havia escrito uma matéria que denunciava o comprovado abuso de poder da família Maiorana. A rede silenciou sobre o tema. Também não houve nenhuma citação sobre o processo que Jaime Câmara, principal empresário de mídia de Goiás, moveu contra o jornalista Jorge Kajuru por conta das denúncias sobre o envolvimento do empresário em um esquema montado pelo governo do estado para o Campeonato Goiano de Futebol. Especialmente por contar com o apoio da Unesco, a iniciativa motivou diversas manifestações contrárias por parte da sociedade civil organizada, denunciando a postura de defesa empresarial assumida pela Rede.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

O país tem assistido a exemplos que revelam a dificuldade em lidar com casos em que a liberdade de imprensa é utilizada para divulgação de denúncias supostamente caluniosas. Um recente exemplo foi o caso “Lula - The New York Times”. Depois que o jornal publicou uma matéria do repórter Larry Rohter sobre os hábitos de consumo de álcool do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e uma suposta preocupação nacional sobre o fato poder afetar a administração do governo brasileiro, o presidente decidiu cancelar o visto do repórter americano. Um dos pontos mais graves desse episódio é a falta de elementos para julgar um caso desses. Grosso modo, o presidente Lula agiu como juiz num caso em que ele era a vítima. Mais grave do que o visto ser cancelado ou não, é isso não ter sido feito pelo Judiciário, mas pelo Presidente da República diretamente. No final, o jornalista e o presidente entraram em um acordo de desculpas e o pedido de cancelamento foi suspenso. Tal

caso mostra uma tentativa clara de intimidação pelo uso da força legal.

Esse caso levantou um amplo debate no Brasil sobre liberdade de expressão e de imprensa, embora a matéria não tenha sido originalmente publicada por um órgão brasileiro.

As tendências relacionadas à liberdade de imprensa no Brasil podem, muitas vezes, ser identificadas a partir de exemplos pontuais. Um caso atual e que envolve a aplicabilidade da Lei da Imprensa é o fato do Supremo Tribunal Federal (STF) ter julgado inconstitucional o artigo da lei atual que fixa em três meses o prazo para a pessoa que se sentir ofendida por uma reportagem mover ação de indenização por dano moral contra a empresa jornalística. O Supremo examinou no dia 1º de junho de 2004 um recurso do jornal *O Dia*, do Rio de Janeiro, contra o pagamento de indenização ao médico Carlos Alberto de Oliveira, autor de uma ação pela qual acusa a empresa de danos morais. Os ministros consideraram que a Constituição de 1988 não “receptionou” o artigo 56 da Lei de Imprensa, que trata do prazo para propor ação de indenização por dano moral. Isso significa que, no entendimento dos ministros do Supremo, a norma da lei é incompatível com o novo texto da Constituição, porque o prazo de três meses se confrontaria com a parte que trata dos direitos individuais do cidadão (artigo 5º), especialmente os direitos de resposta e de indenização por dano material, moral ou à imagem. Esse exemplo mostra a carência de um alicerce legal sólido para o entendimento da liberdade de imprensa no Brasil. Enquanto essa base jurídica não for satisfatoriamente resolvida, a tendência é de que permaneça um cenário instável, variando de acordo com a interpretação dos juízes.

Nesse sentido, existe um substitutivo da Lei de Imprensa (Projeto de Lei 3.232/92) que está em trâmite no Congresso Nacional. Os pontos principais previstos no projeto são: a obrigação de publicar qualquer matéria paga, desde que não signifique afronta à pessoa humana ou à ordem democrática; definição de responsabilidades, no caso de processos, ao autor (se este não for vinculado ao órgão) e solidariamente à empresa, ao autor e ao editor, no caso de matéria assinada por funcionário da empresa jornalística. O projeto prevê também que o autor possa se negar a assinar a matéria se tiver sofrido modificações que o façam não assumir o que está escrito. Fica garantido o direito de sigilo da fonte, o que não exclui as responsabilidades civis e penais e nem o ônus da prova. Regulamenta o direito de resposta, impedindo a empresa de publicar qualquer outro texto falado

ou impresso em conjunto com a resposta que se caracterize como tréplica (o que implica, no caso, mais um direito de resposta). O capítulo mais polêmico, no entanto, é o das sanções, que não estabelece valor máximo para multas e indenizações. Não é possível prever quando haverá a apreciação do projeto, ainda que ele seja resultado da compilação de um grande número de projetos em tramitação no início da década de 90.

Esse debate sobre a constituição da nova Lei de Imprensa é conflituoso e sintomático. A parte do projeto que se refere à idéia de não limitação máxima para multas e indenizações, por exemplo, gerou uma forte campanha contra por parte dos empresários, que consideram que a ausência de definições é uma censura implícita. Eles afirmam que as empresas não publicariam qualquer polêmica com medo de serem acionadas por indeniza-

ções milionárias e acreditam que é preciso estabelecer valores máximos na lei para que não se fortaleça no Brasil a “indústria de indenizações por dano moral”, como eles dizem acontecer nos EUA. As empresas justificam ainda que uma nova Lei de Imprensa significaria a possibilidade de serem punidas por acusações inverossímeis ou serem obrigadas a conceder direito de resposta a qualquer um. Da maneira como está definido hoje, o direito de resposta pode ser publicado juntamente a outra resposta do veículo (prática comum nos meios impressos), o que configura uma tréplica e acaba desconfigurando a garantia do direito. Pelo fato do mercado ser, na prática, desregulamentado, a Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) defende a simples revogação da lei atual, ação que deixaria todas essas questões somente sob as esferas penal e cível.

A 3 - Acesso e pronta disponibilidade de informações públicas e governamentais, de modo abrangente, útil e rápido, especialmente no que concerne ao desenvolvimento e implementação de políticas e questões de interesse público, como saúde, segurança etc.

A 3.1 - Legislação sobre liberdade da informação, com a mínima retenção por parte de órgãos públicos e governamentais, e com acesso máximo por parte do mais amplo público.

A 3.2 - A implementação de tais leis que tornem tal informação disponível de maneira acessível economicamente e em tempo correto para todos.

A 3.3 - Esforços ativos por parte dos setores público e estatal para expandir a abertura e a transparência, inclusive através de meios como:

- ◆ estruturas ou escritórios para reunir e divulgar informações de forma apropriada;
- ◆ a publicação de objetivos e planejamentos de políticas e serviços públicos;
- ◆ proteção para funcionários públicos que revelem informação de e em prol do interesse público;
- ◆ a transmissão das deliberações dos representantes eleitos e órgãos públicos;
- ◆ transparência do processo decisório em questões de interesse público, como decisões de gabinete.

A 3.4 - Abertura e transparência governamental em negociações e instituições internacionais relacionadas à mídia e à esfera pública.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

É importante notar que a Constituição Federal acolheu tanto a liberdade pública de informar quanto o direito ao acesso à informação. Aponta, ainda, o fato de que o direito de acesso à informação é colocado, nesse documento, expressamente como um direito coletivo, assegurado a todos e todas. Outra questão fundamental prevista na Constituição é o princípio da publicidade dos atos administrativos, extensiva a toda organização da administração pública. O artigo 37 aponta que “a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade”.

No Brasil, o direito à informação encontra-se consagrado na Constituição Federal de 1988 por meio dos incisos XIV e XXXIII do artigo 5º:

XIV — é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

XXXIII — todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Também podem ser considerados instrumentos para a garantia do direito ao acesso à informação – e do direito à informação – a ação

civil pública (cuja disciplina consta da Lei 7.347/85), a ação popular (Lei 4.717/65) e o mandado de segurança (Lei 1.533/51), que disciplinam as ações coletivas e individuais destinadas à superação de situações de ilegalidade provocadas por autoridades públicas.

Especialmente em relação à legislação infraconstitucional, há que se ressaltar a Lei 9.507/97, que regula o direito de acesso à informação constante de registro ou banco de dados de caráter público e o procedimento do *habeas data*, consistente na ação judicial cabível: I — para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público; II — para retificação de dados, quando não se puder fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; III — para a anotação nos assentamentos do interessado, da contestação ou explicação sobre dado verdadeiro, mas justificável, e que esteja sob pendência judicial ou amigável.

Existe, ainda, a Lei 8.159/91, que estabelece as diretrizes da política nacional de arquivos públicos e privados, assegurando a todos o direito de acesso pleno a quaisquer documentos públicos. São considerados públicos “os conjuntos de documentos produzidos e recebidos, no exercício de suas atividades, por órgãos públicos de âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal em decorrência de suas funções administrativas, legislativas e judiciárias” (art. 7º, caput). A tais documentos assegura-se o direito de acesso pleno (art. 22), com exceção daqueles de caráter sigiloso, “cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado” ou exponha indevidamente a intimidade, a vida privada ou a imagem das pessoas (art. 23, caput e § 1º). A mesma lei atribui à legislação estadual e municipal a gestão do acesso aos respectivos documentos, mas com a obrigação de atenderem aos dispositivos constitucionais e às normas gerais de acesso nela previstas (art. 21).

Na última década, algumas leis foram criadas pelo governo brasileiro para tentar por em prática a efetividade do direito à informação de caráter público. A Lei 9.755, de 16 de dezembro de 1998, dispõe sobre a criação de *homepage* na internet pelo Tribunal de Contas da União (www.contaspublicas.gov.br), para divulgação dos dados e informações que especifica. A referida lei considera que os dados e informações de que trata o TCU devem ser divulgados pelos órgãos responsáveis em atendimento ao princípio da publicidade, consagrado no art. 37 da Constituição Federal. Segundo o art. 2º da lei, todos os

órgãos e entidades de todos os níveis da federação (União, estados, Distrito Federal e municípios), no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, estão incumbidos de manter disponíveis em seus sites na Internet dados e informações ali especificados. As informações contidas na *homepage* não são abertas ao público em geral e para ter acesso a esses dados é necessário o preenchimento de um formulário para a identificação do órgão responsável, do nível de governo (municípios e estados) e dos endereços eletrônicos na Internet (links) que permitirão tal acesso às páginas específicas contendo os referidos dados e informações.

Outro instrumento virtual criado nesse sentido é o Interlegis. Um programa desenvolvido pelo Congresso Nacional brasileiro, em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), de integração do Poder Legislativo nos seus níveis federal, estadual e municipal através de comunidade virtual. Dessa forma, os parlamentares e casas legislativas cadastradas no portal podem trocar informações e ter acesso a documentos e notícias do Poder Legislativo. No entanto, o público em geral somente tem acesso aos dados publicados no portal Interlegis.

Implantado em janeiro de 1987, pela Secretaria do Tesouro Nacional, ligada ao Ministério da Fazenda, o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) é anunciado pelo governo como um importante instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo federal. É um sistema informatizado que processa e controla, por meio de terminais instalados em território nacional, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública Direta federal, das autarquias, fundações e empresas públicas federais e das sociedades de economia mista que estiverem contempladas no Orçamento Fiscal e/ou no Orçamento da Seguridade Social da União. Entre seus objetivos, o Siafi destina-se a permitir que a contabilidade pública seja fonte segura de informações gerenciais destinadas a todos os níveis da Administração Pública Federal; permitir o acompanhamento e a avaliação do uso dos recursos públicos e proporcionar a transparência dos gastos do governo federal. A utilização do sistema é feita exclusivamente por operadores vinculados à administração pública e o acesso às informações sobre as despesas do governo federal é restrito. O público em geral não tem acesso direto às informações, somente através de consultas pelos sites do Serviço Federal de Processamento de Dados

(Serpro), da Receita Federal ou do próprio Siafi.

Apesar de alguns esforços governamentais positivos, decretos presidenciais recentes foram criados no sentido contrário à livre obtenção de dados públicos. Um bom exemplo é o Decreto 4553/02, editado no final do mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que limita o livre acesso a informações governamentais e altera os prazos para divulgação de documentos do governo. Pela nova legislação, os documentos “reservados” podem permanecer fora do acesso público por 10 anos, renováveis por mais 10. Os documentos “confidenciais”, por 20 anos, prorrogáveis por igual período. Já os documentos “secretos” por 30 anos, renováveis por mais 30. Por fim, os documentos “ultra-secretos” serão indisponíveis por 50 anos, podendo ser este período renovável indefinidamente, ficando, para sempre, fora do acesso público. Esta situação é tida como inconstitucional, porque a Lei dos Arquivos (8.159/91), constitucionalmente superior a um decreto presidencial, estabelece o prazo limite de 30 anos, renováveis por um único igual período, e em nenhum momento menciona que qualquer documento pode ficar eternamente sob sigilo. Essa situação dificulta o acesso de pesquisadores a documentos históricos, especialmente àqueles relacionados ao período da ditadura militar. No início de dezembro de 2004, o decreto foi revogado e substituído por uma medida provisória e um decreto que reduzem os prazos de sigilo das diferentes classificações. Se, por um lado, essas medidas acabaram com a renovação indefinida da classificação ultra-secreta, por outro, elas criaram um conselho governamental, vinculado à Casa Civil da Presidência, que define se e quando renovar a classificação de documentos públicos, instituindo na prática a possibilidade de sigilo eterno decretado pela Presidência, para documentos de qualquer classificação, não apenas ultra-secretos.

Sobre a questão das negociações e instituições internacionais relacionadas à mídia e à esfera pública, prevista no indicador A3.4, não há base legal específica atualmente em vigor.

IMPLEMENTAÇÃO

A realidade para aqueles que buscam o acesso a informações públicas revela algumas dificuldades impostas pelo poder público. O caso do Siafi mostra isso, com as informações sendo restritas a parlamentares e gestores públicos. Há alguns sinais de maior abertura, embora tímidos. Em dezembro de 2004, o Senado inaugurou o portal Siga Brasil, que promete ter um amplo banco de dados

com informações até então restritas a parlamentares (incluindo as do Siafi). Técnicos do Congresso e jornalistas terão acesso a esse sistema. Contudo, segundo Cláudio Weber Abramo, diretor da Transparência Brasil, a implantação do site é um avanço muito pequeno. “O acesso ainda é restrito a poucos, mesmo com a inclusão de jornalistas. A informação não chega à sociedade como um todo”, aponta.

Segundo o relatório Caminhos da Transparência, realizado pela Transparência Brasil sobre o acesso às informações públicas e governamentais, em muitos casos de requisição de informações pelo público, é possível perceber um interesse maior nas informações pessoais do que um uso maior e amplo do direito à informação. “*Isso parece decorrer do contexto de origem dessas legislações, que procuravam demarcar limites para o segredo governamental pela garantia do direito à privacidade e do direito de ‘saber’ das pessoas. No caso brasileiro, seria uma tentativa de controlar as agências de segurança do regime militar, preservadas nos acordos da transição conservadora. Todavia, este caráter reativo e restrito tende a mudar, permanecendo o habeas data como uma garantia central para a cidadania*”. O habeas data aparece como um dos principais instrumentos jurídicos para obrigar legalmente os responsáveis a cederem informações requisitadas segundo a legislação em vigor. “*Em muitos países latino-americanos (por exemplo, Argentina, Brasil e Peru) e do Leste Europeu (como Bulgária, Hungria e República Tcheca), o direito de habeas data foi adotado principalmente pela necessidade de garantir aos indivíduos o acesso e a correção de informações pessoais armazenadas nos arquivos dos serviços de segurança dos antigos regimes autoritários*”, aponta o documento. O fato é que a aplicação do sistema legal que assegura e regula o direito à informação no Brasil encontra algumas resistências e dificuldades. Primeiramente, devido ao quase desconhecimento acerca do próprio conteúdo dessa legislação, que é muito pouco divulgada. Em segundo lugar, surge a dificuldade de compreensão legal que o público leigo tem. E, por último, mas nem por isso menos importante, estão os limites administrativos das instâncias governamentais. Segundo o mesmo relatório, “*a inconsistência do direito à informação no Brasil resulta de um círculo vicioso em que a desorganização e a precariedade dos registros arquivísticos, computacionais e outros, sob a guarda dos diversos órgãos da administração pública, reforçam a opacidade governamental e impõem limites políticos e administrativos adicionais à incompletude da legislação*”. O relatório faz ainda um alerta, normalmente não tão evidente, sobre essa dificulda-

de em se entender as informações públicas disponibilizadas ao público, tal qual acontece no Brasil com o Siafi e o Interlegis: “*Um aspecto importante refere-se à opacidade informacional da selva burocrática, que impossibilita ao cidadão chegar sem maiores problemas às informações requisitadas. Em geral, ninguém fora do governo compreende o funcionamento e a complexidade da gestão das informações nos órgãos públicos. Por isso, é indispensável que as administrações coloquem à disposição do público os índices internos e os catálogos que informam o cidadão sobre qual departamento é responsável por o que, qual departamento deve dispor de que tipo de informação referente a certo assunto, para que o cidadão possa encaminhar seus pedidos de forma mais eficiente.*” A obstrução deliberada de funcionários também pode, segundo o relatório, ser considerada um grave entrave ao acesso informacional público. “*Em geral, os órgãos públicos temem discussões abertas com a população e a sociedade civil organizada. Os servidores públicos inibem a livre circulação de informações – por exemplo, a publicação de relatórios de projetos ou programas – porque temem críticas e obstrução a seus projetos (...)* Porém é preciso salientar que uma cultura aberta e transparente não surge em ambientes nos quais não existe uma legislação clara referente ao acesso à informação”.

Segundo Cláudio Weber Abramo, secretário geral da Organização Transparência Brasil, algumas ações do governo atual vão contra o direito às informações públicas porque as tratam como publicidade. Como exemplo do que ele considera um retrocesso em termos de disponibilização de informação, o jornalista lembrou que, no governo Fernando Henrique Cardoso, os ministros eram obrigados a informar a sua agenda de trabalho; o governo Lula revogou a decisão. Apesar disso, ele lembrou que o volume de informação que o Brasil disponibiliza na Internet é bem maior do que o resto da América Latina. Abramo afirmou ainda que a precariedade dos jornais – como no caso das pequenas publicações do interior, que geralmente são ligadas a grupos políticos ou empresariais – é um dos principais fatores que hoje dificultam o fluxo de informação.

Um dos exemplos das dificuldades impostas pelo próprio poder público no acesso a informações é a ausência de uma listagem pública dos donos de emissoras de rádio e TV que têm concessões públicas. Em 2004, o Ministério das Comunicações divulgou na Internet a lista com os sócios das emissoras pela primeira vez na história do país. No entanto, as pressões políticas fizeram, pouco tempo depois, o Ministério retirar as informações do ar.

Em relação à negociação de questões internacionais relacionadas à mídia, o governo federal tem mantido uma postura pouco clara. Os processos de tomada de decisão para questões como a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), por exemplo, acontecem no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, embora haja uma comissão interministerial para tratar do assunto. A participação da sociedade civil é limitada, ainda que tenha havido convite a algumas instituições (sem nenhum critério claro) para participar do processo de diálogo sobre a Cúpula. Não se pode dizer que há um obscurantismo por parte do governo, mas ao mesmo tempo não existe nenhuma busca por transparência e pela definição de critérios para participação e para as decisões.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

As principais entidades da sociedade civil organizada que têm debatido a questão são a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) e a Associação Nacional de Jornais (ANJ). Para o jornalista Fernando Rodrigues, da Abraji, o cidadão brasileiro precisa lutar para obter acesso à informação pública. “*É preciso chamar atenção da sociedade para esse debate. Como não existe lei a respeito, todos os cidadãos ficam à mercê de um ou outro governante, mais ou menos liberal, que lhe forneça as informações*”, alertou. Um importante projeto de lei, o PL 219/03, em tramitação na Câmara, do deputado Reginaldo Lopes (PT-MG), é considerado bastante completo nessa área. Fernando Rodrigues ainda chama atenção para o fato de autoridades locais decidirem sobre a liberação de informações de acordo com suas próprias conveniências. Ele também admite, no entanto, que há saídas paliativas para resolver o problema, como o uso de petições à Justiça – que servem principalmente a jornalistas, mas que dificilmente podem ser usadas por cidadãos comuns devido à necessidade de contratação de advogados.

Há também outras organizações não governamentais que lidam com o tema. A Transparência Brasil tem produzido relatórios que expõem o quadro do acesso a dados e informações governamentais (ver o item anterior, **Implementação**). O Instituto de Estudos Sócioeconômicos (Inesc), que realiza periodicamente estudos de análise do orçamento e sobre os indicadores socioeconômicos nacionais, tem sido uma das entidades que mais veementemente defende uma maior abertura das informações públicas. Também a Ordem dos Advogados do

Brasil (OAB) atua na defesa de ampliar o acesso.

Existem ainda alguns órgãos públicos que têm entre suas atribuições a operacionalização de grande volume de informações de interesse geral. O Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) é um órgão colegiado, vinculado ao Arquivo Nacional da Casa Civil da Presidência da República, que tem por finalidade definir a política nacional de arquivos públicos e privados, como órgão central de um Sistema Nacional de Arquivos, bem como exercer orientação normativa visando à gestão documental e à proteção especial aos documentos de arquivo. A Agência Brasileira de Inteligência (Abin), órgão auxiliar à Presidência da República, tem entre suas atribuições a responsabilidade de uma grande coleta de informações individuais, empresariais e públicas que funcionam como auxílio nas decisões do Presidente da República. Para tanto, a Abin se utiliza de vários métodos obscuros, como escutas telefônicas, infiltração em reuniões e manifestações. Legalmente, porém, a agência é proibida de fazer escuta telefônica, pois a Lei 9.296/96, que regulamenta o dispositivo constitucional, art. 5º, inciso XII, estabelece quais os órgãos competentes para executar, com autorização judicial, a interceptação telefônica, e a ABIN não se enquadra nessa determinação legal.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

A partir de iniciativa da Abraji e com a participação de representantes da OAB, Associação Brasileira de ONGs (Abong), Fenaj, Organização Transparência Brasil, ANJ e Projeto SOS Imprensa, foi realizado em Brasília nos dias 29 e 30 de setembro de 2003 o Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas. Uma das resoluções do seminário foi a proposta de constituição de um fórum permanente para discussão e encaminhamento de propostas relativas ao direito de acesso a informações públicas e sobre temas correlatos, como alterações na lei de arquivos públicos. Esse fórum foi criado na reunião promovida pela Abraji no dia 25 de novembro de 2004, em Brasília. O Fórum do Direito de Acesso a Informações Públicas reúne 18 entidades da sociedade civil em torno da proposta de encorajar o governo a tomar medidas de abertura dos arquivos “da ditadura, da democracia e da monarquia”, como discutido em seu fórum de discussões na internet.

Algumas das atividades desse fórum permanente são: levantamento de todas as leis federais, estaduais e municipais e das regulamentações dos três poderes que tratem do direito de acesso a informações públicas; levantamento de leis que contenham artigos relativos à transparência ou à publicidade, como a Lei de Licitações e a Lei de Responsabilidade Fiscal; levantamento das sentenças dos casos de recursos à Justiça; levantamento de todos os projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados, no Senado e nas Assembleias Legislativas que digam respeito ao direito de acesso a informações públicas; estudo das leis existentes e dos projetos de lei em tramitação, com o objetivo de traçar uma estratégia para modificá-los, apoiá-los ou apresentar outra proposta de Lei de Transparência; manter contato com o grupo de congressistas que esteve presente ao seminário para debater o encaminhamento – e eventual unificação – das propostas sobre uma lei de direito de acesso. Durante o seminário foram ressaltados alguns projetos já em tramitação no Congresso Nacional: o do já citado deputado Reginaldo Lopes (PT-MG); o projeto Transparência nas Contas Públicas, do senador João Capiberibe (PSB-AP) e da deputada federal Janete Capiberibe (PSB-AP), que tramita simultaneamente no Senado e na Câmara; e o da deputada Denise Frossard (PSDB-RJ), que obriga o governo a democratizar o acesso ao Siafi. Uma das primeiras atividades propostas para o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas foi fazer um levantamento sobre todos os itens legais que atentam contra a abertura prevista pela Constituição, mover uma Ação Direta de Inconstitucionalidade para derrubar esses itens e então encorajar os congressistas a substituir esse vácuo legal por legislações mais afins do direito de acesso.

O importante estudo feito pela Organização Transparência Brasil salienta as dificuldades que ainda restam no campo da legislação referente ao acesso a informações públicas e governamentais no Brasil: “*Nos últimos dez anos, avançou-se mais na regulamentação do segredo governamental e dos procedimentos de segurança de informações (principalmente graças aos Decretos⁶ 2.134/97 e 2.910/98) do que na regulamentação do direito à informação e do acesso aos registros governamentais. Por isso, é preciso reconhecer que ainda temos um longo caminho pela frente se quisermos garantir o direito dos cidadãos à*

6. O decreto 2.134, de 27.1.97 (Documentos Públicos Sigilosos) regulamenta o art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a categoria dos documentos públicos sigilosos e o acesso a eles e dá outras providências. Já o decreto 2.910 de 29.12.98 (Normas para Salvaguarda de Documentos, Materiais, Comunicações e Sistemas) estabelece normas para a salvaguarda de documentos, materiais, áreas, comunicações e sistemas de informação de natureza sigilosa e dá outras providências.

informação no Brasil”.

Ainda segundo o relatório, a apropriação de papéis historicamente públicos por algumas empresas privadas tende a complicar um pouco o acesso às informações de interesse público: *“A recente tendência à privatização de muitas funções públicas trouxe outras complicações. Enquanto antigamente as responsabilidades referentes à prestação de contas (accountability) eram claramente delineadas e determinadas, hoje em dia muitas funções da administração pública são exercidas por entidades, sobretudo empresas privadas, que não sentem necessidade de prestar contas ao público geral. Elas se julgam meros clientes do governo. Dessa maneira, muitas informações são retidas sob o pretexto de se tratar de informações comerciais e, portanto, confidenciais”.*

Em outubro de 2004, a polêmica sobre as imagens que supostamente mostrariam as últimas horas de vida do jornalista Vladimir Herzog, morto em 1975 no DOI-CODI (órgão de repressão da ditadura militar), reabriu na sociedade e na imprensa o debate sobre a abertura dos arquivos da ditadura militar. Foram realizados ao final de 2004 dois encontros, promovidos pela Abraji, no Rio e em Brasília, para debater o acesso a infor-

mações públicas e encaminhar propostas a congressistas interessados no assunto. A publicação de três fotografias antigas de um homem calvo em situação vexatória fez com que importantes entidades da sociedade civil, como o movimento Tortura Nunca Mais e a OAB, reclamassem a abertura dos arquivos da ditadura. Como não há lei clara sobre acesso a documentos, não é possível saber exatamente o que continua vedado ao acesso da população – sejam documentos da ditadura ou de outros períodos. Uma nota do governo retificando a identidade do homem retratado (o padre canadense Leopold D’Astous), porém, deixou a entender que há muitos arquivos ainda desconhecidos. Gradualmente, foram surgindo informações e condições políticas que levaram o governo a admitir a existência de arquivos da ditadura e a alterar o Decreto 4.553/02, criando uma comissão presidencial de análise dos documentos. Ainda não é exatamente um aceno quanto a uma lei de direito de acesso – o debate ainda está muito centrado na abertura de documentos sobre abusos ocorridos no período da ditadura. Mas existe um “caldo de cultura” que permite a gradual ampliação do debate.

A 4 - Acesso a informações empresariais, de modo abrangente e rápido, quando relevantes para o interesse público.

A 4.1 - Legislação/regulamentação sobre quebra de sigilo corporativo, além das informações financeiras básicas, de modo a incluir informação disponível das corporações que terão influência sobre políticas públicas e o interesse público.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

A Lei 6.404, de 1976, que regula as companhias e sociedades anônimas, prevê a publicação de seus balanços anuais no Diário Oficial do estado no qual têm sede e num jornal de grande circulação. Além disso, a lei prevê outras obrigações de transparências, como no parágrafo 4º de seu artigo 157: *“os administradores da companhia aberta são obrigados a comunicar imediatamente à bolsa de valores e a divulgar pela imprensa qualquer deliberação da assembléia-geral ou dos órgãos de administração da companhia, ou fato relevante ocorrido nos seus negócios, que possa influir, de modo ponderável, na decisão dos investidores do mercado de vender ou comprar valores mobiliários emitidos pela companhia”*.

As sociedades limitadas, no entanto, estão fora dessas regras, e essa tem sido uma estratégia para fugir da obrigação de transparência. No entanto, o novo Código Civil brasileiro, em vigor desde 2003, consagra a figura da empresa como irradiadora de direitos e obrigações, independentemente de ser sociedade anônima ou limitada.

É importante notar que o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90), ao impor uma política nacional das relações de consumo pautada pelos princípios da transparência e da harmonia, determina aos fabricantes e fornecedores o dever de garantir ao consumidor as informações desejadas. Esse artifício configura-se como instrumento de acesso a informações empresariais de interesse público. Também as novas práticas da chamada “governança corporativa” parecem acrescentar elementos de transparência, embora careçam de base legal constituída.

IMPLEMENTAÇÃO

Como já dito, as grandes empresas limitadas não têm a obrigação da publicação de seu balanço, o que torna extremamente árdua a tarefa de conseguir informações a seu respeito. Já no tocante às sociedades anônimas, a publicação é feita, mas muitas vezes é incompreensível para o

público leigo, fazendo com que a publicação não passe, por vezes, de formalidade. Além disso, é prática comum hoje no Brasil o uso de empresas *offshore* para a realização de transações, deixando-as sujeitas a legislações de paraísos fiscais ou simplesmente desreguladas.

PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

As Imprensas Oficiais têm aparecido como atores destacados no cenário de defesa da transparência das informações corporativas. Recentemente, a Associação Brasileira de Imprensas Oficiais se manifestou favoravelmente à aprovação do Projeto de Lei 3.741 (ver abaixo, em **Tendências Atuais e Futuras**) tal como está, reforçando a importância das sociedades limitadas estarem também sujeitas a obrigação da publicação dos balanços.

O Instituto Ethos de Responsabilidade Empresarial reúne centenas de grandes empresas, buscando criar marcos e indicadores de responsabilidade empresarial. No ano de 2003, seus associados tiveram que responder às seguintes questões:

Com relação à elaboração de relatório sobre os aspectos econômicos, sociais e ambientais de suas atividades, a empresa:

- *Elabora sem regularidade definida relatório com informações sobre suas ações sociais e ambientais.*

- *Elabora um relatório anualmente, descrevendo suas ações sociais e ambientais e incorporando aspectos quantitativos.*

- *Produz um balanço social que aborda aspectos sociais, ambientais e econômicos de suas atividades, contendo exclusivamente resultados favoráveis e sendo facilmente acessível.*

- *Produz um balanço social que integra as dimensões sociais, ambientais e econômicas de suas atividades, elaborado com amplo envolvimento interno e de stakeholders externos, e facilmente acessível.*

- *Não havíamos tratado antes deste assunto.*

- *Não vemos aplicação disto em nossa empresa. (Justifique.)*

Além dessa questão, existem mais cinco outras para as quais os empresários tiveram que respon-

der sim ou não:

1. *Ao publicar informações sobre aspectos sociais e ambientais de seu desempenho, a empresa inclui dados desfavoráveis e discute pendências?*

2. *As informações sobre a situação econômico-financeira das atividades da empresa são auditadas por terceiros?*

3. *As informações sobre aspectos sociais e ambientais das atividades da empresa são auditadas por terceiros?*

4. *No processo de elaboração e/ou lançamento do balanço social, a empresa envolve pelo menos três dos seguintes stakeholders: comunidade, público interno, consumidores e clientes, fornecedores, governo e sociedade em geral (por exemplo, por meio de organizações de defesa do meio ambiente, sindicatos, organizações voltadas para a saúde pública ou defesa dos direitos humanos etc.)?*

5. *A empresa disponibiliza dados sobre aspectos econômico-financeiros, sociais e ambientais de suas atividades na internet?*

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

O Projeto de Lei 3.741, encaminhado pelo Executivo em 1997, busca estender a obrigação de publicação dos balanços às limitadas de grande porte. O projeto prevê ainda a uniformização das regras de elaboração de balanços de acordo com padrões nacionais e internacionais da contabilidade, tornando mais claras e compreensíveis as demonstrações financeiras das empresas. No entanto, existem diversas emendas propostas ao texto (que está em tramitação) que se aprovadas desfigurariam o seu objetivo original.

A 5 - Diversidade, pluralidade e acesso a mídias e conteúdo, assegurando um amplo espectro de visões por parte de todos os setores da sociedade, inclusive minorias e grupos marginalizados, e a justa representação de todos os grupos, inclusive mulheres, minorias e grupos étnicos.

A5.1- Legislação e medidas efetivas para impedir a concentração da propriedade na mídia ou controles por parte de qualquer interesse setorial, indivíduo ou entidade, incluindo:

- ◆ concentração da propriedade de um tipo de mídia em particular;
- ◆ propriedade cruzada entre mídias;
- ◆ propriedade cruzada da produção, disseminação de conteúdo e componentes de infra-estrutura dos meios de comunicação;
- ◆ propriedade excessiva por parte de estrangeiros e empresas não-ligadas ao setor de mídia.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

O inciso 5º do artigo 220 da Constituição estabelece que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. No entanto, não há lei regulamentando este artigo. O que existe na legislação brasileira são limitações presentes em outras normas. O artigo 12 do Decreto Lei 236/67, que alterou a Lei 4.117/62 (Código Brasileiro de Telecomunicações), estabelece o limite de propriedade para cada entidade de: (a) quatro emisoras de ondas médias e seis de frequência modulada para radiodifusão de sons em nível local; três emisoras de ondas médias e ondas tropicais em nível regional, sendo no máximo duas por cada estado; e duas emisoras de ondas médias de ondas curtas em nível nacional. (b) para radiodifusão de sons e imagens: dez emisoras em todo território nacional, podendo ser o máximo de cinco em VHF e duas por estado.

Em relação ao controle da propriedade dos meios de comunicação por capital nacional, a Lei 4.117/62 estabeleceu que apenas brasileiros natos ou naturalizados há pelo menos dez anos poderiam ser donos de uma concessão. Tal limitação se manteve na Constituição Federal de 1988, mas a Emenda Constitucional 36, de 2002, alterou o artigo 222 da Constituição permitindo a entrada

de pessoas jurídicas e a abertura de um percentual de até 30% para acionistas de capital não nacional. *"Art. 2º - A participação de estrangeiros ou de brasileiros naturalizados há menos de dez anos no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão não poderá exceder a trinta por cento do capital total e do capital votante dessas empresas e somente se dará de forma indireta, por intermédio de pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede no País"*, disciplina a Lei 10.610/02, que regulamentou a emenda.

A abertura foi veementemente contestada por grande parte da sociedade civil organizada e, como contrapartida, os parlamentares que a aprovaram inseriram algumas chamadas “garantias” para proteger a mídia nacional, como a nova redação para o artigo 38 da Lei 4.117/62, que passa a estabelecer que *“os administradores ou gerentes que detenham poder de gestão e de representação civil e judicial serão brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos”*, e que *“a alteração dos objetivos sociais, a modificação do quadro diretivo, a alteração do controle societário das empresas e a transferência da concessão, da permissão ou da autorização dependem, para sua validade, de prévia anuência do órgão competente do Poder Executivo”*.

A restrição em relação a capital estrangeiro está também nas normas que regulam a difusão de

sons e imagens por cabo no Brasil. A Lei 8.977/95, que trata da cabodifusão no Brasil, estabeleceu que a concessão para distribuidoras de conteúdo audiovisual via cabo só poderá ser dada a pessoa jurídica de direito privado que tenha “I - sede no Brasil; II - pelo menos cinquenta e um por cento do capital social, com direito a voto, pertencente a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos ou a sociedade sediada no País, cujo controle pertença a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos”. Entretanto, as regulamentações dos sistemas de microondas (MMDS) e satélite (DTH) não se deram por meio de lei e não contêm restrição alguma à propriedade por estrangeiros.

Para ambos os casos, é importante destacar que tais limitações à presença de capital estrangeiro são facilmente manipuladas, especialmente porque a mesma emenda constitucional permite que as empresas se tornem sociedades anônimas (o que antes era proibido). Isso faz com que haja espaço, por exemplo, para que empresas brasileiras comuns detenham as emissoras na cota do “capital nacional”. A questão é que essas empresas podem também ter participação estrangeira, o que confere o controle delas pelo capital estrangeiro.

IMPLEMENTAÇÃO

Apesar do monopólio e do oligopólio serem proibidos pela Constituição Federal, a concentração de propriedade dos meios de comunicação é realidade no Brasil. Ela acontece atingindo prioritariamente três esferas: a propriedade, a audiência e a distribuição da verba publicitária.

A maioria absoluta do sistema de mídia no Brasil é controlada por oito grupos (Globo, RBS, Abril, Bandeirantes, SBT, Record, Folha, Estado). Destes, o Grupo Globo é o melhor exemplo do monopólio no país. Segundo dados apresentados pelo jornalista Samuel Possebom⁷ em sua dissertação de mestrado, atualmente a Rede Globo chega a mais de 99,8% do território e da população brasileiros. São ao todo cinco emissoras próprias (com sede nas cidades de São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife) e mais 108 emissoras afiliadas.

Em relação à audiência, dados divulgados pela Globopar⁸ revelaram que a TV Globo detinha, em

2001, pouco mais de 50% da audiência de TV aberta. Se somada à audiência da emissora SBT (Sistema Brasileiro de Televisão), de quase 24%, nota-se que apenas duas redes controlam 75% da audiência de televisão aberta no Brasil. Em relação à distribuição de verba publicitária, por exemplo, dados do Projeto Inter-Meios⁹ mostram que a Rede Globo, principal grupo de mídia do país, faturou, em 2004, 79% do mercado publicitário brasileiro, considerando os investimentos em TV aberta, o que correspondeu naquele ano a R\$ 8,2 bilhões de faturamento bruto. No mesmo ano, chegaram a R\$ 13,5 bilhões as verbas publicitárias dos veículos que participam do Inter-Meios (que representam cerca de 90% do faturamento total da mídia brasileira).

Os dados acima apresentados se referem apenas à concentração de propriedade horizontal (de apenas uma mídia). O próprio exemplo do Grupo Globo demonstra como esta concentração se dá também de forma vertical e cruzada. Hoje o grupo possui emissoras de TV, jornais (que geraram de receita líquida, em 2002, de R\$ 159,5 milhões), 15 emissoras de rádio, participação nos grupos de televisão por assinatura Net e Sky, uma editora com 11 títulos de revistas, um portal eletrônico e duas gravadoras (Som Livre e RGE). No caso de sua atuação na cabodifusão, o grupo detém empresas que produzem conteúdo (como os canais SporTV, GNT, Multishow e GloboNews) e que o distribuem (a operadora Net Brasil), além de participação acionária na empresa que controla toda a rede de cabos e infra-estrutura (Net Serviços). Todo este complexo vem sendo usado também pelo grupo para oferecer outros serviços, como Internet de banda larga (o novo serviço Virtua).

Outros exemplos podem ser tirados desde o Norte (a TV e o jornal *A crítica* no Amazonas) até o Sul do país (o grupo RBS é o segundo maior em faturamento do Brasil e possui a maior TV e o maior jornal da região, além de jornais menores, rádios e um portal na internet). Na maioria dos estados, há grupos afiliados às principais cabeças-de-rede que detêm emissoras de TV e rádio, jornal e portal de internet, como é o caso dos grupos Rede Amazônica (região Norte), Edson Queiroz (Ceará) e Jaime Câmara (Goiás). Na grande maioria dos casos, os grupos que controlam regionalmente a

7. POSSEBOM, Samuel Lamoglia. Globo e Abril diante de um novo paradigma comunicacional: a internet. Dissertação para obtenção de título de mestrado no Programa de Pós-graduação da Universidade de Brasília, Brasília, 2002. Além do estudo, o jornalista tem longa experiência no tema por conta do trabalho a frente de publicações especializadas sobre comunicação.

8. Holding do grupo Globo

9. O Projeto Inter-Meios é uma iniciativa do veículo *Meio e Mensagem* que atua no levantamento de dados referentes ao investimento publicitário no país. Seu endereço na internet é www.projetointermeios.com.br

mídia estão diretamente ligados às oligarquias regionais. Este é um fenômeno que vem da formação do Brasil, com grupos familiares detendo o poder em determinadas regiões e o exercendo em suas diferentes formas. A política foi a primeira e mais evidente. Os meios de comunicação são outra dessas formas, reforçada com a expansão das redes durante a década de 70.

A legislação e a realidade brasileiras se apresentam como dois elementos quase diametralmente opostos. Apesar da proibição do monopólio e da formação de redes, elas existem e apresentam crescimento sempre centrado nas cabeças, que produzem o conteúdo e formulam as bases de gestão. Ao mesmo tempo em que há o princípio constitucional, não existe e nunca houve uma política de controle da concentração de propriedade nos meios de comunicação. As cabeças produzem quase a totalidade do conteúdo transmitido pelas retransmissoras, formando redes com base em uma brecha da lei, mas mesmo assim constituindo formação de monopólio indireto, o que contraria a constituição. O pesquisador Venício Artur de Lima¹⁰ explica:

“Apesar do artigo 12 do Decreto Lei 236/67 estabelecer que ‘cada entidade só poderá ter concessão ou permissão para executar serviço de radiodifusão, em todo o país, dentro dos seguintes limites: (...) II - estações radiodifusoras de som e imagem - 10 (dez) em todo o território nacional, sendo no máximo 5 (cinco) em VHF e 2 (duas) por estado; (...) § 7º - As empresas concessionárias ou permissionárias de serviço de radiodifusão não poderão estar subordinadas a outras entidades que se constituem com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única, através de cadeias ou associações de qualquer espécie’ a norma legal se torna inócua porque, contrário a toda a evidência, o Ministério das Comunicações considera ‘entidade’ como significando ‘pessoa física’, não levando em conta o parentesco, e não considera as ‘redes’ formadas com a ‘afiliação’ contratual de emissoras como constituindo subordinação ‘com a finalidade de estabelecer direção ou orientação única’”.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

A discussão sobre o monopólio dos meios de comunicação do Brasil já vem de longa data, e

esteve sempre na pauta da sociedade civil organizada da área da comunicação. A partir da década de 80, houve mobilizações que resultaram na criação da Frente Nacional por Políticas Democráticas de Comunicação e na articulação que apresentou as propostas da sociedade civil no processo de elaboração da Constituição Federal em 88. Atualmente, existem inúmeras iniciativas, mas que apresentam articulação frágil entre si.

Uma delas é o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), organização que reúne diversas entidades representativas. O FNDC já teve papel central como interlocutor da sociedade civil para os assuntos da área, especialmente na primeira metade dos anos 90. A atuação destes atores na garantia de restrições ao monopólio teve sua maior efervescência, nos últimos anos, em 2002, quando foi aprovada a Lei 10.610/02 (sobre capital estrangeiro, já citada anteriormente), e chegou a ser proposta uma nova legislação para a radiodifusão brasileira.

Há também iniciativas de enfrentamento direto que concebem o combate ao monopólio, como o ato de fazer crescer a mídia alternativa e independente, caso do Centro de Mídia Independente (www.midiaindependente.org) e dos movimentos de rádios livres e comunitárias em todo o Brasil.

A manutenção da contradição entre a legislação e a realidade existe também pela forte organização e presença do empresariado de comunicação na definição das políticas do setor. Capitaneado pela Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert), que representa cerca de duas mil das 3.232 emissoras de radiodifusão no país¹¹, o setor continua forte, mas vem se fragmentando e não atuando com a mesma unidade, comum nos anos anteriores. Outras cabeças-de-rede, como Bandeirantes, SBT, RedeTV e Record, se desligaram da Abert e, após um período de indefinições, formaram a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra). O objetivo da nova entidade é representar as emissoras sem a hegemonia da Rede Globo. Embora ocupe espaços institucionais diversos, o empresariado sempre se unifica para manter a estratégia de promover e garantir a falta de políticas e regulação na área da radiodifusão.

Não tem havido por parte do Estado nenhuma ação concreta no sentido de dirimir o problema da concentração de propriedade, embora haja um

10. Professor aposentado da Universidade de Brasília e escritor de obras como “Mídia: Teoria e Política”, publicada pela Fundação Perseu Abramo.

11. Segundo dados de seu sítio, www.abert.org.br

sistema de defesa da concorrência instalado, com três órgãos (Secretaria de Acompanhamento Econômico, ligada ao Ministério da Fazenda, a Secretaria de Direito Econômico, ligada ao Ministério da Justiça, e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica). Esses órgãos não têm, contudo, atuado no enfrentamento à concentração de propriedade, embora contem com todas as condições para isso.

Há também um outro empecilho ao fortalecimento da legislação para controle de propriedade, advindo do fato de que há vários parlamentares que são sócios de veículos de radiodifusão. No caso do Senado, estima-se que esse número chegue a 29 dos 81 senadores, embora seja difícil um dado preciso por conta da existência de registros societários em nome de parentes. Assim, configura-se claro conflito de interesses, com os deputados e senadores legislando, muitas vezes, em causa própria.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

O ano de 2005 poderá trazer novos elementos para esse quadro. Foi anunciada, no final de 2004, a fusão da Sky com a DirecTV para operações na América Latina, que, se concretizada, deixará 96% do mercado de TV por assinatura por satélite (DTH)

nas mãos de um só grupo. O processo ainda tem que ser analisado pela Anatel e pelo Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), que receberam do Conselho de Comunicação Social (CCS) um relatório recomendando a não aceitação da fusão.

No mês de janeiro de 2005, o governo federal anunciou a intenção de elaborar durante o ano uma Lei Geral de Comunicação de Massa. Ela seria instrumento regulatório de toda a comunicação eletrônica (rádio, TV aberta e TV paga) no Brasil, incluindo mídias públicas, comunitárias e privadas. No entanto, no decreto publicado em abril que cria o Grupo de Trabalho Interministerial que elaborará o projeto, constam como objeto da lei apenas os artigos 221 e 222 da Constituição, o que significa que as limitações ao monopólio e ao oligopólio, presentes no artigo 220, podem ficar de fora.

Também deverá ganhar corpo esse ano o processo de digitalização da comunicação eletrônica, que inclui TV e rádio, e apresenta possibilidades de reorganização do espectro e de ampliação do número de canais. O assunto será tratado com mais detalhes no indicador seguinte.

Até o momento, contudo, não há, em nenhuma dessas iniciativas, indícios de medidas que venham incidir sobre o quadro de concentração apontado anteriormente.

A 5.2 - Um quadro legal que ampare a emergência de uma pluralidade de tipos de canais e empresas em nível nacional e, quando apropriado, em níveis regionais (internacional) e local: canais e empresas públicas, comerciais e comunitárias/independentes, inclusive a alocação de modo transparente e igualitário do espectro de radiofrequências e outros bens públicos.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Não há quadro legal que ampare a pluralidade nos meios de comunicação social. Há um modelo de radiodifusão que supostamente deveria ser constituído de forma complementar entre sistemas público, estatal e privado, mas que apresenta grandes contradições em seu marco regulatório e na aplicação das leis decorrentes deste. O artigo 220 da Constituição Federal afirma que *"a manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição"*.

Um dos elementos para garantir a pluralidade, o impedimento ao monopólio, já foi abordado no indicador anterior (A 5.1). A área de radiodifusão comunitária será abordada no item A 5.4. Restamos uma pequena exposição sobre a legislação em geral e as educativas. O artigo 223 da Constituição Federal estabelece que *"compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal"*, mas esta norma nunca foi regulamentada, deixando o conceito de sistema público como uma expressão que não se concretiza.

Na Lei 4.117/62, está prevista a concessão de emissoras educativas, que devem ser dadas preferencialmente a fundações de direito público. Diferentemente das comerciais, as educativas recebem permissões (e não concessões) do Executivo. O governo federal utilizou as emissoras educativas para criar uma rede de emissoras estatais, com uma cabeça-de-rede (a TV Nacional, ligada ao sistema de comunicação do governo, chamado Radiobrás), e uma emissora por estado. O capítulo da mesma legislação ainda coloca como princípio da programação das emissoras de rádio e televisão a produção audiovisual regionalizada: *"art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios: III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei"*.

IMPLEMENTAÇÃO

Há até hoje divergências entre teóricos e entidades representativas do setor sobre o que seriam veículos públicos no país. Há um grupo de emissoras estatais, algumas com gestão mista (por meio de conselhos) que se reivindicam como públicas, como a TV Cultura de São Paulo e a TV Educativa do Rio Grande do Sul. Todas elas, entretanto, dependem de verbas dos governos estaduais para funcionar. O sistema privado é tão consolidado que na disputa por estas concessões há apenas empresas. Esta realidade é reforçada pelo fator econômico presente na disputa, com o sistema de leilões sendo utilizado para a definição da entidade destinatária de canal ou frequência, onde as condições técnicas e financeiras das pleiteantes aparecem como critério prioritário.

O incentivo, no entanto, não é somente à apropriação das concessões por empresas, mas à manutenção destas à frente de cada um dos espaços no espectro magnético. O inciso 3 do artigo 33 da Lei 4.117/62 estipula que *"os prazos de concessão e autorização serão de 10 anos para o serviço de radiodifusão sonora e de 15 anos para o de televisão, podendo ser renovados por períodos sucessivos e iguais se os concessionários houverem cumprido todas as obrigações legais e contratuais, mantido a mesma idoneidade técnica, financeira e moral, e atendido o interesse público"*. A condição para a não renovação, colocada na mesma lei, é a desaprovação de 3/5 do Congresso Nacional por meio de votação nominal, um critério que dificulta por demais qualquer mudança, já que, além de condicionar a mudança a um quorum alto, obriga a manifestação pública por parte dos parlamentares.

Mesmo com todas estas amarras e facilidades para os grandes grupos de mídia, o Executivo brasileiro, principalmente durante a gestão Fernando Henrique Cardoso, utilizou como moeda de troca de favores políticos as retransmissoras (RTVs), que eram habilitadas para a produção de conteúdo mas dependiam apenas de uma permissão do Executivo. Em dezembro de 1996, pouco tempo antes da

votação da emenda que permitia a reeleição do Presidente da República no Congresso Nacional, foram distribuídas quase 400. Esta “facilidade” só foi proibida no Decreto 3.965, de 2001.

Outro nó é a descentralização da produção de conteúdo nas diversas regiões do país. Apesar de estar prevista na Constituição Federal a regionalização da produção artística, cultural e jornalística como princípio para a programação das emissoras, o Projeto de Lei para regulamentar o artigo tramita no Congresso Federal há 14 anos, e vem sendo alvo de diversos ataques de parlamentares ligados aos interesses do empresariado da área de comunicação (sobre esse projeto, ver “Regionalização da produção audiovisual”, a seguir). Outro ponto novamente contraditório em relação à Constituição Federal é o fato desta prever o sistema público de radiodifusão e não existir norma complementar alguma que o regule.

Há um elemento importante a ser mencionado. Um avanço foi obtido na lei que regulou a cabodifusão com a criação dos canais de uso público: Universitário, Comunitário, TV Câmara, TV Senado. No entanto, a abertura destes canais, que dão voz a representações importantes da sociedade e transparência a outros setores do Estado hoje sem espaço na televisão aberta brasileira, ficou restrita a uma determinada faixa da população com poder aquisitivo para poder dispor de um serviço de televisão a cabo. Esses canais, de caráter extremamente relevante, estão disponíveis para menos de cinco milhões de pessoas (3% da população), já que mesmo dentro do sistema de TV por assinatura eles só constam das TVs a cabo, não sendo as TVs por satélites ou MMDS obrigadas a retransmiti-los. Além deste problema, a alocação das emissoras mantidas com recursos públicos em um sistema de difusão pago configura bitributação para o cidadão brasileiro, que é obrigado a pagar se quiser ter acesso a essas emissoras (TV Câmara, TV Senado, TVs das assembleias legislativas estaduais e dos órgãos do Judiciário).

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

A briga pelo processo de democratização do sistema de mídia nacional se apresenta em diversas vertentes (já citadas no ponto anterior e também a seguir no ponto A 5.4, que trata especificamente dos veículos comunitários). No caso espe-

cífico abordado neste capítulo, destaca-se a Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec). Esta entidade reúne grande parte das emissoras “educativas-estatais”¹³ do país e de emissoras auto-denominadas “públicas”. Como já explicado anteriormente, o termo é evocado por algumas destas (como a TV Cultura de São Paulo e a TVE do Rio Grande do Sul) por haver um modelo de gestão que, apesar de subordinado ao Estado, tem como principal instância um conselho com representantes da sociedade. A Abepec tem como grande mérito a organização das emissoras para a formulação de diretrizes do que seria uma comunicação pública, que estão em constante debate e atualização e partem da carta de princípios de cunho humanista elaborada pela entidade¹⁴.

Alguns atores da sociedade civil, como setores organizados dentro do campo sindical dos jornalistas, vêm defendendo a inserção destes canais de uso público na televisão aberta. O movimento de audiovisual (capitaneado principalmente pelo Congresso Brasileiro de Cinema, entidade que reúne produtores independentes, cineastas e trabalhadores do setor cinematográfico) tem se mobilizado de forma incisiva para garantir a aprovação do projeto que regulamenta a regionalização da produção audiovisual (ver “Regionalização da produção audiovisual”, ainda neste capítulo).

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

Digitalização da comunicação social eletrônica

Apesar de ser de interesse dos empresários que o sistema de mídia nacional não seja modificado, a convergência tecnológica apresenta um cenário que pode gerar profundas mudanças no modelo das comunicações. No caso do Brasil, este processo passa pela discussão sobre a digitalização da mídia eletrônica (TV e rádio). Mesmo no meio de um fogo cruzado de pressões dos três maiores padrões do mundo (o norte-americano ATSC, o europeu DVB e o japonês ISDB), o governo brasileiro optou por pesquisar a possibilidade de um “sistema” nacional (que pode, ou não, incluir a confecção de um padrão de transmissão). Além da questão tecnológica, a discussão sobre o Sistema Brasileiro de TV Digital (SBTV) passa por outras esferas, como a política industrial inerente, as parcerias internacionais, as mudanças regulatórias necessárias e os modelos de negócios e de uso.

13. Utiliza-se este termo para designar aquelas que são educativas mas têm vinculação direta com o Estado.

14. Ver mais em www.abepec.org.br

Em relação a este último ponto (o modelo de uso), o governo federal sinaliza que a prioridade do SBTVD é promover inclusão social, no sentido de estender serviços *online* e interatividade a uma vasta camada da população. O problema está no fato de esta definição ainda estar colocada em termos muitos genéricos.

A mudança da TV digital traz a possibilidade de se efetivar um modelo de comunicação que caminhe no sentido da democratização, desde que haja um canal de retorno que permita a transmissão de grande quantidade de dados sem altos custos. Com a possibilidade de compressão dos dados transmitidos, é possível ter um maior número de canais dentro do espectro eletromagnético, o que abre espaço para que se altere a distribuição de poder na radiodifusão nacional. A implantação desse novo modelo poderia criar um momento favorável para discutir a regulação das telecomunicações e a produção de conteúdo no país, mas isso não tem acontecido até o momento. Nada impede, por exemplo, que essa compressão dos dados seja utilizada não para a ampliação do número de canais (e conseqüente democratização), mas seja cedida para as mesmas emissoras atuais transmitirem em alta definição ou em diferentes canais (como vários ângulos de um mesmo jogo de futebol).

Há também outras questões estratégicas que permanecem sem definição: (1) Haverá uma política de estímulo e capacitação para a produção de conteúdo digital, especialmente para emissoras não-comerciais? Haverá uma política de investimentos para equipar e fortalecer TVs educativas e universitárias? (2) Haverá um novo marco regulatório que inclua as diversas plataformas tecnológicas (TV aberta, TV por assinatura, radiodifusão sonora, operadoras de telefonia fixa e móvel e Internet)? (3) Haverá garantias de que os serviços interativos oferecidos sejam de utilidade pública (como governo eletrônico) e não sirvam apenas como ferramentas de consumo? (4) Será garantido o equilíbrio de condições dos sistemas público, estatal e privado quando houver a transferência tecnológica? (5) Com um modelo nacional, haverá uma política de fomento à produção de sistemas, aparelhos e componentes para este mercado? Em que termos serão negociados os acordos internacionais e a transferência tecnológica com outros países?

Para definir o SBTVD, foram criadas três instâncias de formulação sobre o tema: Comitê de Desenvolvimento, Comitê Consultivo e Grupo Gestor. O Comitê de desenvolvimento – formado por 10

ministérios – tem como função estabelecer as diretrizes para a implementação da TV digital, acompanhar as pesquisas, tomar decisões sobre questões como o padrão tecnológico e supervisionar o Grupo Gestor. O Grupo Gestor – formado por sete ministérios, além do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – deve executar as ações estabelecidas pelo Comitê de Desenvolvimento. Cabe ao Grupo Gestor definir prazos, prioridades de pesquisa e o montante de recursos a ser investido. Estão previstos investimentos de cerca de 65 milhões de reais do Fundo de Pesquisa Tecnológica em Telecomunicações (Funttel). Cerca de 80 universidades foram habilitadas para desenvolver o sistema brasileiro e 19 projetos foram aprovados. As áreas de pesquisa são transmissão e recepção, codificação de canal e modulação; camada de transporte; canal de interatividade; codificação de sinais fonte; *middleware*; serviços e aplicações e conteúdo. O prazo para entrega dos resultados pelas universidades é dezembro de 2005, para que as decisões sobre a SBTVD sejam tomadas no início de 2006.

O Comitê Consultivo tem como função ser um espaço da sociedade civil e do setor privado para propor diretrizes, avaliar e dar mais transparência ao processo. Ele é formado por 23 instituições representantes do setor produtivo – telecomunicações, eletroeletrônica, *software* –, de trabalhadores e da sociedade civil. Para fazer a comparação entre os modelos, o Comitê pretende avaliar a questão econômica, a questão tecnológica e os usos da TV digital. Cabe a ele também analisar o marco regulatório e identificar necessidades de mudanças na legislação, adaptando-a à realidade digital da TV.

Em relação às escolhas de padrão que ainda precisam ser feitas para a definição do modelo de TV digital no Brasil, há duas opções distintas. Uma delas é a transmissão de conteúdo em alta definição (HDTV). Nesse caso, não há otimização do espectro – cada canal que atualmente é ocupado por uma estação analógica passará a ser destinado a uma estação digital. Esse tem sido o modelo adotado, por exemplo, nos Estados Unidos. A outra opção é a transmissão em qualidade *standard* (SDTV) ou *enhanced* (EDTV). Cada canal atual poderá ser transformado em até cinco, além de um canal extra de retorno, para utilização de serviços interativos. Essa opção tem sido a utilizada na maior parte da Europa e, ao que tudo indica, também deve ser a adotada no Brasil.

Digitalização no rádio

Embora esteja em uma etapa ainda embrionária, a discussão sobre a digitalização do rádio tem o mesmo foco do debate sobre o SBTVD: qual o padrão tecnológico a ser adotado. Órgãos do governo, universidades e entidades representantes do setor produtivo já estão estudando os padrões existentes hoje, o norte-americano Iboc (*In Band on Channel*), o europeu Eureka e o japonês da ISDB-Tsb. O primeiro trabalha com a transição para a difusão digitalizada dentro do espectro atual. O segundo prevê a criação de uma nova faixa no espectro onde todas as emissoras transmitem de apenas uma antena e possuem alcance igual. Já o padrão japonês aproveita a sinergia com a TV digital, de forma a criar um novo universo de comunicação.

O rádio digital terá qualidade sonora melhor, principalmente na faixa de ondas médias (emissoras AM), e possibilitará a transmissão, além do som, de informações textuais e outros tipos de dados. A recepção digital exige adaptação do equipamento transmissor e, portanto, investimento das emissoras de rádio. Considerando que, no Brasil, este veículo tem uma economia razoavelmente frágil, já que compete com a televisão em volume de verba publicitária, pesquisadores do tema não acreditam que a digitalização venha a acontecer em pouco tempo no Brasil.

Murilo César Ramos¹⁵ avalia que as vantagens na qualidade da transmissão podem fazer com que o rádio digital seja mais interessante para transmissões na frequência AM do que para a FM. Um dos fatores limitantes da AM é a baixa qualidade do som. Com a digitalização, será possível transmitir em estéreo e com maior qualidade. Assim, esta faixa de frequência – que tem como característica um alcance maior do que a FM – poderia aumentar a penetração no público, transformando seu modelo de negócio.

Apesar da previsão de um processo demorado por especialistas e estudiosos, os empresários da comunicação já vêm se preparando para o debate. A Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) e a Sociedade Brasileira de

Engenharia de Televisão e Telecomunicações (SET) já realizaram estudos comparativos e optaram pelo padrão Iboc. É cedo ainda para apontar qual dos padrões é melhor, mas é possível e necessário problematizar as motivações de cada grupo no processo. É esperado que os radiodifusores defendam o padrão norte-americano, pois ele não mexe na disposição atual das concessões e é mais barato. A adoção do Eureka significaria um processo de escolha de novas emissoras para a faixa que seria criada e geraria uma demanda de divulgação do novo meio que é difícil de ser assumida por alguma das partes (empresários ou Estado).

Regionalização da produção audiovisual

Em relação à regionalização do conteúdo veiculado por radiodifusão de sons e imagens, há 14 anos tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei da deputada Jandira Feghali (PC do B-RJ), hoje identificado como PLC (Projeto de Lei da Câmara dos Deputados) 59/03, que regulamenta o inciso III do artigo 221 da Constituição Federal. Inicialmente o PL propunha 30% de programação regional por dia entre as 7h e 24h. Depois das negociações durante a tramitação e de aprovação da matéria na Câmara, o projeto foi alterado profundamente, perdendo muito de seu espírito inicial.

Segundo informações contidas no parecer da relatora Berenice Mendes sobre o PLC para o Conselho de Comunicação Social¹⁶, o tempo de produção regional da proposta atual foi reduzido de 30% da programação diária das redes para 22 horas semanais para emissoras que atendam áreas com mais de 1,5 milhão de domicílios com televisores, 17 horas semanais para aquelas com menos de um 1,5 milhão e 10 horas semanais para as localidades com menos de 500 mil domicílios. "Ou seja, a exigência de 30% da programação diária regional foi reduzida para, de modo aproximado, respectivamente 12%, 10% e 7% semanal", afirma o parecer. O projeto irá agora para votação no Senado Federal, ainda sob resistência dos empresários do ramo da comunicação social, que alegam ser tal norma uma imposição.

15. Professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília e estudioso das políticas de comunicação no Brasil.

16. Órgão consultivo do Senado para assuntos relativos à área, que será analisado de forma mais aprofundada no indicador A6.

A 5.3 - Medidas efetivas para assegurar que canais e empresas públicas tenham disponíveis financiamento e recursos adequados, especialmente em relação ao noticiário e ao trato de assuntos atuais, de forma completamente independente dos governos e não sujeita a interferências arbitrárias, e livre de regulamentações desnecessariamente pesadas.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Como mencionado anteriormente, não existe de forma regulamentada a figura jurídica do que seriam emissoras públicas. As que se auto-denominam como tal são legalmente educativas ligadas aos governos estaduais geridas por fundações de direito privado. A forma de financiamento é diferenciada e geralmente dentro do orçamento de cada unidade da Federação, não existindo caso de vinculação direta a algum imposto ou outra fonte de renda vinculada. As medidas efetivas para garantir o financiamento não existem; ao contrário, o que há são restrições às educativas, como proibição do uso da publicidade como forma de financiamento.

IMPLEMENTAÇÃO

Esse cenário vem causando intenso debate dentro do setor de emissoras “públicas”. Vários seminários e fóruns já foram realizados nos últimos anos para discutir os rumos da radiodifusão pública, com grande ênfase na questão do financiamento. A falta destas medidas se torna ainda mais crítica diante do quadro de crise financeira que vem tomando conta dessas emissoras. Uma das saídas é a utilização de outras fontes de financiamento, principalmente a publicidade, o que já acontece em alguns casos. Como exemplo do sucateamento das emissoras, estima-se¹⁷ que, em 2004, o montante de recursos oriundos de receita própria¹⁸ da TV Cultura (maior emissora estatal/educativa do país) some R\$ 38,4 milhões, mais de 30% do orçamento do veículo previsto para o ano, que pode chegar a de R\$ 125 milhões. Uma alternativa já proposta para o caso da TV Cultura foi a inclusão de uma taxa na conta de luz da população do estado. A iniciativa encontrou grande rejeição por se tratar de uma medida que atinge igualmente pessoas em situações muito díspares de renda.

A falta de independência das emissoras educativas/estatais não se dá somente no âmbito do financiamento. Já foram feitas denúncias de

ingerência na linha editorial de emissoras em vários estados, como em Minas Gerais (RedeMinas) e no Mato Grosso do Sul (TVE MS).

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

A discussão sobre alternativas de financiamento das emissoras “públicas” tem acontecido dentro da Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec). É esta entidade que promove seminários e se constitui como interlocutora destas emissoras em debates e reivindicações institucionais como as expostas abaixo. As próprias emissoras têm travado intensa disputa em seus estados com os executivos das unidades da federação, no sentido de aumentar sua receita, solicitação que até agora não alcançou sucesso nem mesmo no Estado de São Paulo, onde a TV Cultura tem tradição e reconhecimento.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

Foi realizado na cidade do Rio de Janeiro em junho de 2003 um seminário que discutiu os rumos das TVs públicas. Uma das pautas centrais foi o problema do financiamento. Há setores dentro do movimento de TVs públicas que atuam para criar alternativas de financiamento que vão desde a permissão e aumento da publicidade, passando pela prestação de serviços, até a adoção do modelo inglês de contribuição direta da população. No entanto, apesar de ter sido constituída no Congresso Nacional uma Frente Nacional em Defesa da TV Pública, ainda não há iniciativa conjunta sistematizada para propor normas que apontem novas formas de financiamento.

Desde 2004 vem sendo discutido dentro do Banco Nacional para o Desenvolvimento Social (BNDES) uma linha de financiamento para dívidas de curto prazo das empresas de comunicação, compra de papel para a imprensa e aquisição de equipamentos. A Abepec se movimentou e apresentou pedido de linha específica para esse tipo de difusora, solicitação para a qual o banco ainda não havia dado resposta.

17. De acordo com informação publicada pelo jornalista Daniel Castro no jornal *Folha de S. Paulo* no dia 19 de abril de 2004.

18. Que incluem prestação de serviços, convênios, leis de incentivos fiscais e publicidade.

A 5.4 - Medidas efetivas que assegurem que empresas e canais comunitários e sem fins lucrativos tenham recursos adequados, inclusive bens públicos como o espectro de frequências; estejam livres de interferências arbitrárias; sejam transparentes, democráticos e participativos; e apoiem e tenham participação de comunidades excluídas e marginalizadas.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

A radiodifusão comunitária é regulada por duas leis no Brasil. A primeira é a Lei 9.612/98, que dispõe sobre o serviço de radiodifusão de sons (rádio) comunitário e a segunda é a Lei 8.977/95 (que disciplina a atividade de cabodifusão no país), que versa sobre a radiodifusão de sons e imagens (televisão) tratando de alguns aspectos da TV comunitária. A rigor, não há uma legislação para regular TVs comunitárias. O movimento de rádios comunitárias e livres tem posição bastante crítica em relação à legislação que atinge a radiodifusão comunitária. O primeiro problema diz respeito às punições previstas na legislação. O Código Brasileiro de Telecomunicações estabelece, em seu artigo 70, pena de um a dois anos de detenção para a transmissão de conteúdo por meio do espectro eletromagnético sem permissão. Já a Lei Geral de Telecomunicações (9.472/97) estabelece, em seu artigo 183, pena de dois a quatro anos para quem “desenvolver clandestinamente atividade de telecomunicação”.

A Lei 9.612 materializa a concepção repressora da legislação sobre o tema. Ela é extremamente limitada e comprometida com a manutenção da hegemonia do sistema comercial na radiodifusão brasileira¹⁹. A norma, em conjunto com o decreto que a regulamenta, estabelece a potência de 25W para os transmissores das rádios e restringe a “cobertura” (área protegida da transmissão) a apenas 1 km de raio, definição restritiva, muito difícil de ser cumprida até mesmo com transmissores funcionando na potência baixa definida.

A lei apresenta outros problemas centrais. Um deles é a relação desigual com as emissoras comerciais estabelecida por meio da determinação de que a interferência de uma rádio comunitária em uma comercial significa falta grave passível de fechamento, enquanto o inverso não constitui qualquer problema. Outro é a limitação dos meios de sobrevivência estrutural e financeira da emissora. A rádio não pode veicular publicidade, soando como instrumento apenas um apoio denominado “cultural” e somente de estabelecimen-

tos que tenham sede na comunidade em questão. Tal instrução restringe extremamente os instrumentos de geração de recursos das emissoras, impedindo seu crescimento e sustentabilidade.

Há outros pontos que também merecem atenção, como a proibição da formação de redes, prática disseminada nos meios comerciais e educativos, e a definição para as rádios comunitárias de um só canal por município, que se localiza em ponto na extremidade do dial. O Decreto 2.615/98, que regulamentou a Lei 9.612/98, tem medidas mais restritivas ainda. Ele condiciona a possibilidade de participação no conselho de gestão do veículo à moradia dentro desta área de cobertura, além de definir quase 30 punições extremamente rigorosas referentes às normas infringidas por uma emissora.

No bojo das discussões sobre a Lei 9.612, optou-se por retirar a radiodifusão de sons e imagens desta norma e restringi-la aos canais de acesso público presentes na Lei 8.977/95, que regula os serviços de televisão a cabo. Foi definido que as operadoras do serviço de cabodifusão devem deixar um canal para fins da operação de radiodifusão de sons e imagens de caráter comunitário. Não houve nenhuma regulamentação para a transmissão da TV comunitária em sistema aberto, que poderia ser pensada pela utilização do UHF, que comporta 66 canais e não é aproveitado.

IMPLEMENTAÇÃO

No caso da radiodifusão comunitária, o problema já está na própria legislação. A lei 9.612 foi construída com perfil restritivo, como já indicado, o que engendra uma aplicação rigorosa da legislação, principalmente no que diz respeito à apreensão de todo e qualquer equipamento de uma rádio fechada e à condenação dos seus operadores.

Há também uma armadilha no fato de que a estrutura hoje disponível para a operação dos processos de pedidos de autorização (no âmbito

19. Ver alguns artigos no sítio da Rede Brasileira de Comunicação Cidadã, www.rbc.org.br/artigos.htm

do Ministério das Comunicações) não tem condição de encaminhá-los, incentivando a ilegalidade. Ou seja, o Estado fecha as rádios sem discutir que grande parte delas pode estar “ilegal” pela própria morosidade do órgão responsável pela análise dos processos. Hoje, existem quase 10 mil pedidos no Ministério das Comunicações, que declarou publicamente ter condições de expedir apenas 1.500 liberações por ano. Essa situação cria um contingente de rádios que podem passar mais de cinco anos na “ilegalidade” por culpa do Executivo Federal e provavelmente serão fechadas se forem descobertas pelo órgão responsável pela fiscalização, a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A gravidade da situação se expressa na comparação do número de rádios legalizadas com o número de rádios fechadas. Enquanto há cerca de 2.300 rádios²⁰ já autorizadas desde o início do processo de legalização, em 1998, segundo a Associação Mundial de Radiodifusão Comunitária (Amarc), o número de rádios fechadas pela fiscalização entre o início de 2002 e março de 2004 chegava a 8.474.

Em 2003, foi montada uma força tarefa para agilizar a análise dos processos. Esta ação teve resultados positivos, mas não gerou a consequência mais necessária para a resolução do problema: a ampliação da estrutura responsável pelo trâmite dos processos. Outro ponto que atrapalha a dinamização dos processos é o fato de cada pedido de concessão ter de passar pelas comissões de Comunicação da Câmara dos Deputados e de Educação do Senado Federal. O trâmite dos processos incha a pauta das comissões e, ao mesmo tempo, é pouco célere por depender delas. Um dos nós da aplicação da já restritiva Lei 9.612 é a alocação de frequências para as rádios comunitárias. Até 2004, ainda não havia sido definido um canal para as rádios comunitárias de São Paulo, município com mais rádios no país. Portanto, além da legislação repressiva, há o problema de indefinições por parte do poder público acerca de regulamentações específicas.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

A situação precária da radiodifusão comunitária ainda é amplificada pela fragmentação das organizações que atuam neste campo. Atualmente, há uma entidade que se reivindica representante das rádios comunitárias em nível nacional, a Associação Brasileira de Rádios Comunitárias (Abra-

ço). Além dela, ainda no âmbito nacional, existem outras entidades como: o Fórum Democracia na Comunicação, a Rede Brasil de Comunicação Cidadã (RBC), a Associação Nacional das Rádios Comunitárias Católicas (Ancarc) e a representação brasileira da Associação Mundial de Comunicação Comunitária (Amarc). Na área de televisão comunitária, constituiu-se recentemente uma entidade nacional denominada Associação Brasileira de TVs Comunitárias (Abracom).

Esse quadro com variadas entidades foi provocado por sucessivos desentendimentos políticos dentro do movimento de radiodifusão comunitária. No último ano, as diferentes frentes do movimento retomaram o diálogo conjunto, em virtude da possibilidade anunciada pelo governo de uma Conferência Nacional de Radiodifusão Comunitária (ver ainda neste capítulo).

As rádios comunitárias vêm sendo usadas também para potencializar a ação dos movimentos sociais. O caso mais exemplar é do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que possui uma rede de aproximadamente 30 rádios espalhadas em seus assentamentos em todo o país. Segundo informações da coordenação do movimento, as rádios do MST “são uma ferramenta para fazer o debate com a sociedade e com a nossa base sobre o modelo de desenvolvimento para o campo e também divulgar as conquistas da reforma agrária”. Cada coletivo da rádio organiza seus temas de trabalho de acordo com as linhas gerais do MST.

No campo empresarial, é importante destacar a Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão (Abert). A entidade representava até bem pouco tempo, como visto anteriormente, grande parte das empresas de comunicação do país. Ela teve papel determinante na elaboração da Lei 9.612/98, assumindo a função de interlocutora tanto com o Executivo quanto com os deputados e senadores, apresentando as posições dos empresários que formam o sistema comercial, posições estas que, analisando o resultado, foram vitoriosas na discussão sobre a regulamentação da radiodifusão comunitária. A Abert tem trabalhado com a denúncia das rádios que funcionam sem autorização legal, chegando a encaminhar cerca de 50 casos por mês à Anatel.

No âmbito do Estado, o Ministério das Comunicações, nas últimas gestões, tem tomado poucas medidas em relação à falta de celeridade no andamento dos processos de abertura de rádios. Foi criada, no entanto, uma força-tarefa por meio

20. Dados da Agência Nacional de Telecomunicações.

de um Grupo de Trabalho Interministerial para tentar encaminhar a questão. O prazo para esse grupo encaminhar as sugestões de mudanças nos processos e na legislação é agosto de 2005. Já a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), vem, pelo contrário, sendo extremamente eficiente no fechamento das rádios “ilegais”, processo no qual conta com a ajuda da Polícia Federal, que promove apreensões e fechamentos de rádios.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

Há, atualmente, no Congresso Nacional, cerca de 900 ações (propostas de emendas, substitutivos etc.) que têm como objetivo algum tipo de alteração na Lei 9.612. No entanto, não há perspectiva de sistematização de todas estas propostas de forma a fomentar um debate mais amplo sobre esta norma e seu impacto na radiodifusão comunitária. Há também o Projeto de Lei 2701/97, do deputado Fernando Ferro (PT-PE), que propõe a veiculação em sistema aberto dos canais comunitários de televisão.

Do ponto de vista da organização da sociedade civil, é importante ressaltar as discussões acerca da construção de uma Conferência Nacional de Comunicação Comunitária. A proposta ainda está sendo debatida por apenas parte das entidades que compõem o movimento de rádios comunitárias e está sendo articulada em parceria com o Banco do Brasil, como órgão financiador. Os objetivos deste fórum ainda não foram definidos e não há clareza sobre o que pode acontecer em relação a ele.

Assim como no resto do mundo, o processo de convergência tecnológica está na pauta dos atores envolvidos na área de radiodifusão comunitária.

A presença da Internet, que se apresenta como alternativa ao problema do limite físico do espectro eletromagnético, vem crescendo dentro das rádios comunitárias tanto para a troca de informações quanto para ser um meio de divulgação para fora do seu raio de alcance. Ainda no seio dessa discussão, a digitalização da comunicação social eletrônica vem ganhando espaço no Brasil, mas principalmente ainda no âmbito da televisão.

Em relação ao financiamento destes veículos, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 3.269/04, do deputado Edson Duarte (PV-BA), que institui Fundo de Apoio à Radiodifusão Comunitária. O fundo seria constituído de recursos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), de doações e dotações orçamentárias. Ele teria como objetivo financiar a manutenção e aquisição de equipamentos; implantação e modernização de sistemas de transmissão; construção, aparelhamento e reforma de estúdios e laboratórios destinados à produção de programas e vinhetas da emissora; programas de bolsas para formação de profissionais e consultoria técnica especializada; e treinamento técnico.

O deputado Edson Duarte também apresentou um projeto de lei que revoga o artigo 183 da Lei Geral de Telecomunicações (9.472/97). Indeadidamente, o artigo é usado pela Anatel e Polícia Federal nas ações de repressão às rádios comunitárias. Cerca de mil pessoas já foram indiciadas em inquérito policial por causa desse dispositivo. Na opinião de alguns juristas, o artigo 183 não se aplica às emissoras comunitárias por ser serviço de radiodifusão, e não de telecomunicações. "Existe, porém, uma vontade política de reprimir um direito sagrado do povo, que é o de se comunicar. Temos aqui uma agressão à liberdade de expressão", diz o deputado.

A 5.5 - Obrigações regulatórias aplicáveis sobre empresas e canais comerciais, inclusive difusores, quando apropriado, para assegurar o cumprimento dos requisitos da prestação de serviço público.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Há pouquíssimo ou quase nada estabelecido no que se refere a disposições nas normas que definam as obrigações para assegurar o cumprimento dos requisitos da prestação de serviço público. O público, na legislação brasileira, aparece muito mais como premissa genérica do que como conceito que se materialize nas tais obrigações. Desta forma, a análise sobre a veiculação de conteúdo de interesse público passa a ser pouco objetiva e depende muito dos instrumentos de análise e controle dos meios de comunicação (que serão melhor abordados no atributo A6), que também são praticamente inexistentes.

Se analisadas as finalidades dos meios, reguladas na prática através do estabelecimento de porcentagem em relação à totalidade da programação, vemos que a própria legislação aponta para a não realização da prestação de serviço público. O Decreto 52.795/63, que regulamentou o Código Brasileiro de Telecomunicações, coloca a possibilidade de publicidade na programação em um percentual cinco vezes maior do que a exigência de conteúdo educativo e noticioso. *“Art. 28 - As concessionárias - permissionárias de serviços de radiodifusão, além de outros que o Governo julgue convenientes aos interesses nacionais, estão sujeitas aos seguintes preceitos e obrigações: 12 - na organização da programação: c) destinar um mínimo de 5% (cinco por cento) do horário de sua programação diária à transmissão de serviço noticioso; d) limitar ao máximo de 25% (vinte e cinco por cento) do horário da sua programação diária o tempo destinado à publicidade comercial; e) reservar 5 (cinco) horas semanais para a transmissão de programas educacionais”.*

A lei que regula o sistema de TV a cabo (8.977/95) prevê a normatização ou determinação pelo Poder Executivo dos seguintes elementos: *“I - os parâmetros técnicos de qualidade e desempenho da execução e exploração do serviço; II - os requisitos para a integração, efetiva ou potencial, ao Sistema Nacional de Telecomunicações, do serviço de TV a Cabo e das redes capacitadas para o transporte de sinais de*

TV; III - a fiscalização do serviço, em todo o território nacional; IV - a resolução, em primeira instância, das dúvidas e conflitos que surgirem em decorrência da interpretação desta Lei e de sua regulamentação. V - os critérios legais que coíbam os abusos de poder econômico no serviço de TV a Cabo ; VI - o desenvolvimento do serviço de TV a Cabo em regime de livre concorrência; VII - o estabelecimento de diretrizes para a prestação do serviço de TV a Cabo estimulem e incentivem o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional e da produção de filmes, desenhos animados, vídeo e multimídia no País”.

No entanto, não há, para o sistema aberto, nenhum mecanismo de controle ou qualquer órgão a que o cidadão possa se remeter para apontar irregularidades. No caso da TV a cabo, previu-se em lei que todas as regulamentações e posteriores mudanças teriam antes que ser submetidas ao parecer consultivo do Conselho de Comunicação Social (analisado no atributo A6). Isso não garante, todavia, nenhum espaço para o apontamento de irregularidades.

Como única alternativa para denúncias públicas está o Ministério Público, tornado independente do sistema judiciário em 1988, que acolhe as denúncias dos cidadãos e trabalha pela promoção dos direitos.

IMPLEMENTAÇÃO

O contra-senso da legislação citada (sobre a relação entre publicidade permitida e programação educacional e noticiosa exigida) é ainda mais explorado pelas grandes emissoras. O *merchandising* já é prática comum em todas as emissoras comerciais e está em quase todos os programas de entretenimento (novelas, shows de auditório etc.), não tendo sido computado como publicidade para efeito do controle estabelecido pela lei. Já os programas educacionais são transmitidos sempre em horários de pouca audiência, como a madrugada e o início do dia.

Um dos poucos recursos para protestar contra o conteúdo de baixa qualidade é o Ministério Público, órgão do sistema de Justiça e segurança

pública formado pela Procuradoria Geral da República e por escritórios estaduais. O Ministério Público recebe denúncias que, conforme sua validade jurídica, são encaminhadas via ação civil pública aos tribunais. Por meio dele, várias ações de exauros e mau uso do espaço de veiculação em canais de emissoras já foram movidas contra as empresas de mídia. É o caso da falsa entrevista com um grupo pertencente à organização criminosa denominada PCC (Primeiro Comando da Capital) forjada pelo programa de entretenimento “Programa do Gugu”, onde a farsa foi descoberta. O programa foi punido com suspensão temporária de exibição e o apresentador, multado. Outra iniciativa é a reação do MP em apoio à campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” (que será abordada mais à frente) de propor acordos com as emissoras para que estas retirem do ar programas policiais de cunho apelativo. No entanto, estes casos são raros devido à precariedade da legislação que os embasaria.

Um dos avanços no cumprimento do serviço público dos meios vem sendo a nova política da Radiobrás, empresa estatal de comunicação do Executivo. Na gestão atual do governo federal, sob a presidência do jornalista e pesquisador Eugênio Bucci, a Radiobrás e seus veículos têm desenvolvido uma comunicação que vem se aproximando mais do caráter público. Embora faça uma comunicação estatal, o processo de “publicização” da Radiobrás tem se manifestado tanto no conteúdo editorial quanto na formulação deste, que em alguns casos tem se utilizado de conselhos para dar maior permeabilidade à sociedade na definição das pautas. Em diversos momentos, a empresa pratica um jornalismo não vinculado ao Estado, apresentado olhares críticos e contrapontos em relação às versões do governo. A TV Nacional, emissora estatal aberta, apresentou, em 2005, nova programação baseada na veiculação do conteúdo produzido nas emissoras estatais-educativas de todos os estados, primando pela diversidade. Mas mesmo dentro do sistema de emissoras estatais-educativas se materializa o poder político e cultural de São Paulo, representado na TV Cultura como cabeça-de-rede das emissoras deste tipo.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

Uma ação que vem mostrando resultados na

luta pela garantia do cumprimento do serviço público é a campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” (www.eticanatv.org.br), uma iniciativa da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. A campanha funciona por meio de uma articulação de entidades (que já está em 17 estados) e de uma coordenação que recebe e sistematiza denúncias de abusos na programação veiculada, divulgando periodicamente “rankings da baixaria” e atuando junto aos anunciantes para propor a retirada de apoio aos programas considerados abusivos. Com dois anos de funcionamento, a campanha já conseguiu criar um debate público sobre a qualidade da programação.

A campanha tem pressionado o parlamento para a aprovação de Projeto de Lei 1.600/03 de autoria do coordenador da iniciativa, o deputado Orlando Fantazzini (PT-SP), que institui um código de ética para a programação televisiva, com princípios como isenção, exatidão e respeito aos direitos humanos. Apesar da campanha ser uma iniciativa que tem conseguido minimamente capilarizar o debate sobre o controle público dos meios, ela constrói seus parâmetros a partir de denúncias do público que não dependem de critério algum, muitas vezes se baseando numa interpretação moral subjetiva.

A Radiobrás, empresa ligada à Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica do Governo Federal (Secom), opera cinco estações de rádio, dois canais de televisão, uma agência de notícias, uma radioagência e um serviço radiofônico via satélite. Sua agência e sua radioagência, que trabalham no sistema *copyleft* (o conteúdo pode ser reproduzido com a citação da fonte) atingem um número muito grande²¹ de veículos, principalmente no interior do país. Assim como ela, as já citadas emissoras estatais-educativas reunidas na Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec) também vêm atuando para garantir a prestação de serviço público.

No campo da comunicação universitária, desde 2000, as emissoras ligadas a estas instituições se organizam por meio da Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU). Segundo dados da entidade, existem 49 canais²² controlados por instituições de ensino superior e mais de 100 universidades produzindo algum tipo de conteúdo em vídeo. Embora seja possível comemorar o rápido crescimento do setor de TVs universitárias, é importante registrar a crítica que já é feita há

21. Não há dados que comprovem o número exato de veículos que usam o conteúdo produzido pela Radiobrás.

22. Estes canais não são apenas os previstos na Lei da Cabodifusão. Há casos de canais de TV aberta, como a TV Universitária de Recife (PE).

anos principalmente pela Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (Enecos) de que estas TVs têm realizado um tipo de comunicação mais institucional do que pública.

No âmbito do Judiciário, a atuação do Ministério Público tem sido articulada principalmente em torno das Procuradorias Federal e Regionais dos Direitos do Cidadão (PFDC e PRDCs). Está sendo criado um grupo dentro deste órgão no intuito de unificar a atuação do MP nos casos de abusos nos meios de comunicação. Este grupo já está estabelecendo diálogo com emissoras com o objetivo de tirar programas policiais do ar.

TENDÊNCIAS ATUAIS FUTURAS

O Ministério da Cultura apresentou, em 2004, um projeto de lei para o Audiovisual. A proposta tem o objetivo de fazer a regulação do conteúdo independente do meio de comunicação, além de estipular taxas sobre cópias de produções estrangeiras e anunciantes de publicidade, com intuito de criar um fundo para o desenvolvimento de todo o setor. Ela define um sistema de regulação que é operado por um conselho com participação da sociedade civil, do setor produtivo, da Agência Nacional do Audiovisual (Ancinav) e órgãos do Estado (Ministérios da Cultura e das Comunicações). O projeto vem sendo alvo de intensos debates, com o empresariado criticando qualquer regulação de um lado e o movimento de audiovisual defendendo regras e incentivos à produção do outro.

O processo demonstra o Ministério da Cultura como órgão do governo que mais se aproxima da defesa da concepção da comunicação como direito e bem público e, conseqüentemente, como alvo de políticas públicas e regulação.

No entanto, no início de 2005, o governo anunciou a intenção de não incluir o processo de

regulação no projeto a ser encaminhado ao Congresso, mantendo apenas a idéia de uma agência de fomento. Foi anunciada, então, a proposta de que o processo de regulação seja tratado numa Lei Geral da Comunicação de Massa, que cobriria não apenas a produção de conteúdo audiovisual, mas todas as etapas relacionadas à produção, distribuição e infra-estrutura de toda a comunicação de massa no país. O projeto original da Lei do Audiovisual não fazia menção à radiodifusão sonora e à televisão pública e acabava mantendo a separação entre conteúdo, distribuição e estrutura.

O debate da Lei do Audiovisual evidenciou a força dos empresários (não somente os radiodifusores, mas também os exibidores), que intensificaram as críticas com o objetivo de diminuir toda a taxa e punição para os abusos econômicos. Esta pressão já teve resultado, provocando alterações na proposta do governo federal, como a diminuição da taxa sobre a publicidade de 4% para 3% e sobre filmes com mais de 300 cópias de R\$ 600 mil para R\$ 50 mil, além da alteração do valor máximo das multas, que chegou à redução do teto para uma das infrações de R\$ 5 milhões para R\$ 100 mil.

Do outro lado, as entidades progressistas da sociedade civil têm manifestado apoio à proposta com abaixo-assinados e dentro do Conselho Superior de Cinema, espaço institucional onde esta vem sendo analisada pelo conjunto da sociedade representado no órgão. A divisão nas visões sobre o tema está inclusive causando uma reorganização nas entidades, como é o caso do Congresso Brasileiro de Cinema (CBC), que vivenciou a saída das organizações ligadas aos exibidores e empresários. Essas organizações se uniram para criar o Fórum do Audiovisual e do Cinema (FAC), uma nova entidade que congrega agentes conservadores do setor.

A 5.6 - Medidas efetivas para assegurar acessibilidade, até mesmo econômica, às mídias relevantes (inclusive jornais e televisão) e conteúdos, especialmente por parte de grupos culturais e lingüísticos marginalizados. Por exemplo, regimes de impostos diferenciados, difusão livre em TV aberta, obrigar os operadores de rede a aceitar os canais (must-carry) etc.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Não há garantia nenhuma na legislação brasileira de acesso plural da população a mídias relevantes.

A única lei que contém elementos nesse sentido é a 8.977/95 (cabodifusão), que estabeleceu a obrigatoriedade das operadoras de TV a cabo de, na sua área de prestação de serviço, reservarem seis canais básicos de utilização gratuita: 1) canal comunitário aberto para utilização livre por entidades governamentais e sem fins lucrativos; 2) Senado; 3) Câmara Federal; 4) canal do Legislativo municipal/estadual (para ser compartilhado entre as duas assembléias); 5) canal universitário; e 6) canal educativo-cultural, para ser utilizado pelos órgãos do governo que tratam de educação e cultura em âmbito municipal, estadual e federal. Posteriormente, foi acrescentado o canal da Justiça.

IMPLEMENTAÇÃO

Em relação aos canais de caráter público que cada distribuidora de serviços de TV a cabo deve veicular, há ainda muitos espaços ociosos em todos eles. No entanto, não existem estudos ou pesquisas que apresentem um quadro nacional das emissoras e que avaliem o aproveitamento destes canais, já que as operadoras colocam obstáculos ou se recusam a transmiti-los. Destes canais, os dois ligados ao parlamento (TV Câmara e TV Senado) vêm desempenhando papel importante de socialização do processo legislativo para a população. As sessões em plenário são filmadas e transmitidas ao vivo, bem como reunião de comissões temáticas das duas casas. Além disso, os canais realizam um trabalho de desmistificação do legislativo para a população, explicando a legislação e seus impactos. Todavia, é importante lembrar que estes canais ficam restritos apenas à audiência das operadoras de TV a cabo, sem falar no problema da bitributação, já analisado anteriormente.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

As TVs Câmara e Senado foram criadas a partir da aprovação da Lei da Cabodifusão e desde então estão em atividade. No plano nacional, elas têm conseguido desenvolver relativa independência das influências políticas do parlamento, e construído uma linha editorial mais próxima da reflexão e da problematização das pautas do parlamento.

Como já dito, o Ministério da Cultura tem assumido papel importante na disputa interna do governo federal sobre as políticas de comunicação. Com um olhar voltado para a compreensão da comunicação e da cultura como direitos, ele tem desenvolvido ações e proposto normas (como os Pontos de Cultura e a Lei do Audiovisual) comprometidas com a efetivação desses conceitos. A iniciativa da criação da Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (Ancinav) era muito importante, mesmo com as concessões que o Ministério vinha fazendo para os empresários durante a formatação da proposta que iria ao Congresso Nacional (antes da decisão do governo de transformá-la em simples agência de fomento).

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

Em relação ao governo federal, há hoje dois projetos que trabalham com a lógica da necessidade de garantir à população de baixa renda e/ou marginalizada acesso a mídias relevantes. Um deles é uma proposta do Ministério da Integração Nacional, em parceria com a Radiobrás, de instalação de sete rádios na região do Alto Solimões (na Amazônia), onde a ocorrência de meios de comunicação é extremamente baixa. A iniciativa não trabalha somente com a idéia de acesso à informação, mas também à produção dela. Ela prevê a gestão e a elaboração do conteúdo destas rádios com participação da comunidade por meio do sistema de conselhos e tem como objetivo constituir uma real rede de rádios públicas na região.

Outro projeto é chamado Pontos de Cultura. A iniciativa do Ministério da Cultura visa instalar

centros de produção de conteúdo em todo o país por meio do fornecimento de estruturas e equipamentos como computadores, câmeras, gravadores e editores. Inicialmente, 65 pontos estão em processo de implantação através de parcerias com entidades da sociedade civil (podem chegar a 100). Dentro do governo federal, estuda-se um projeto que amplia o Ponto de Cultura e os telecentros²³ que estão em implantação em projetos de diversos órgãos do Estado²⁴ e cria Casas Brasil. Estes espaços congregariam um telecentro, um Ponto de Cultura, pontos de bancarização e de presença do governo federal. Este projeto será melhor explicado e analisado no Pilar D.

As políticas e medidas de promoção do aces-

so aos meios de comunicação e informação possuem hoje foco mais centrado nas Tecnologias da Informação e da Comunicação (que serão abordadas no pilar D) e não nas mídias escritas e que recebem radiodifusão de sons e imagens. No entanto, o projeto Casa Brasil, se concretizado e consolidado dentro do governo federal, pode apontar para a criação de centrais comunitárias de comunicação, com produção de conteúdo para ser veiculado por estruturas de telecomunicações, radiodifusão, imprensa e exibição direta. Ainda assim, ele corre o risco de esbarrar no tratamento dado às rádios comunitárias já descrito e analisado no item A5.4.

23. Espaços públicos de acesso comunitário à internet

24. Hoje no governo, como será abordado no Pilar D, existe uma série de iniciativas de instalação de telecentros em projetos que vão desde empresas estatais (como a Petrobrás e o Banco do Brasil) até os próprios ministérios.

A5.7. Medidas efetivas, de acordo com a necessidade, para enfrentar a representação inadequada ou torpe de mulheres, grupos étnicos, grupos mais pobres e marginalizados por parte da mídia.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

A Lei 7.716/89, em seu artigo 20º, estipula pena de um a três anos para quem “praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Lei 8.069/90) define em seu artigo 247 como infração administrativa, passível de pena de três a vinte salários, o ato de “*divulgar, total ou parcialmente, sem autorização devida, por qualquer meio de comunicação, nome, ato ou documento de procedimento policial, administrativo ou judicial relativo à criança ou adolescente a que se atribua ato infracional*”. Da mesma forma, o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03) define, em seu artigo 105, como crime “*exibir ou veicular, por qualquer meio de comunicação, informações ou imagens depreciativas ou injuriosas à pessoa do idoso*”, podendo o condenado pegar até três anos de pena.

IMPLEMENTAÇÃO

Durante a pesquisa, foi notada a escassez de material sobre a efetividade dessas leis. A maioria dos instrumentos legais que visam ao combate ou à diminuição da representação distorcida de grupos marginalizados tem apresentado poucos resultados práticos. Além disso, nestes poucos instrumentos, não há uma preocupação explícita com a contribuição dos meios de comunicação para a discriminação dos grupos sociais protegidos por cada instrumento.

O maior movimento de denúncia e combate aos preconceitos e violações dos direitos de segmentos marginalizados da sociedade disseminados pela mídia é a já citada campanha “Quem financia a baixaria é contra a baixaria”. Diversas ações civis têm acionado a Justiça brasileira com relação a casos de disseminação de preconceitos e discriminação de etnia, cor, gênero, religião e outros tipos.

Um exemplo é a condenação por parte do Ministério Público do Rio Grande do Norte, no primeiro semestre de 2003, da concessionária Via Costeira e da agência de publicidade Lúmina por utilizarem a banalização da violência contra a mulher para vender serviços oferecidos pela empresa automotiva. O anúncio, publicado no jornal *Tri-*

buna do Norte no dia 29 de abril, apresenta o rosto de uma mulher espancada com a chamada “Mecânica, funilaria e pintura Via Costeira. Tá na cara que precisa”.

No dia 14 de junho de 2003, o Ministério Público do Rio Grande do Norte emitiu um termo de ajustamento de conduta que obrigou a concessionária Via Costeira e a agência Lúmina a promoverem um evento sobre a violência contra a mulher, cabendo à concessionária cobrir a parte financeira, particularmente a locação do auditório e o pagamento do material de divulgação, produzido pela Lúmina. Além disso, o procurador de Justiça Eduardo Cavalcanti, que elaborou o termo, determinou que este fosse publicado em um espaço correspondente a um quarto de página do jornal que veiculou a mensagem publicitária, sob responsabilidade da Via Costeira, e no Diário Oficial do Estado. A repercussão nacional e internacional do caso foi tão grande que motivou um cidadão da Alemanha a escrever uma carta à matriz da Volkswagen pedindo um pronunciamento sobre o comportamento da sua concessionária em Natal.

Há outros exemplos como esse de sentenças oriundas de denúncias feitas por movimentos sociais que trabalham contra a discriminação de gênero, raça ou identidade sexual. Recentemente, a Justiça concedeu direito de resposta coletivo aos praticantes de religiões afro-brasileiras, vítimas de preconceito em programas da TV Record e Rede Mulher. A ação civil pública que originou a condenação havia sido interposta pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão de São Paulo em novembro de 2004.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

Os principais atores contra a representação inadequada têm sido os movimentos sociais ligados a estas categorias, como o Instituto Patrícia Galvão, a Marcha Mundial de Mulheres, o Movimento Negro Unificado e a Associação Brasileira de Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transgêneros. Suas denúncias têm colocado na pauta a discussão sobre a forma discriminatória como a mídia, principalmente os programas de entretenimento e as peças publicitárias, vem tratando os marginalizados. Em 2003, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem

Terra (MST) adensou o debate com a iniciativa de uma jornada pela Democratização da Mídia, que teve no mês de novembro atos em grandes cidades do país, mas acabou não tendo continuidade.

No campo da comunicação, destaca-se a já citada campanha pela ética na TV. Há uma série de organizações, principalmente ONGs, que já desenvolveram ações no monitoramento da mídia em relação ao tratamento de marginalizados. É o caso da Agência de Notícias dos Direitos da Infância (Andi), que desenvolve periodicamente pesquisas sobre o tratamento dado pelos grandes meios à cobertura de questões envolvendo crianças e adolescentes.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

O Projeto de Lei que propõe o Estatuto da Mulher (PL 1.399/03) assegura, em seu artigo 4º que *“nenhuma mulher será submetida a tortura nem a tratamento desumano ou degradante, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão,*

punido na forma das leis específicas”.

O projeto de lei que trata da criação do Estatuto da Igualdade Racial (PLS 213/03) em seu artigo 4º, parágrafo VIII, prevê que *“VII – implementação de programas de ação afirmativa destinados ao enfrentamento das desigualdades raciais nas esferas da educação, cultura, esporte e lazer, saúde, trabalho, mídia, terras de quilombos, acesso à justiça, financiamentos públicos, contratação pública de serviços e obras e outras”*. Na mídia, o projeto propõe cotas de, no mínimo, 20% para atores afrodescendentes em programas de televisão e peças publicitárias.

A melhor perspectiva de ampliação das denúncias de conteúdos discriminatórios veiculados em meios de comunicação é através da campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”. Os rankings periodicamente divulgados e pautados na própria mídia têm gerado um debate público, ainda que tímido, sobre os programas e a discriminação em questão. A atuação do Ministério Público, também já citada, é outro elemento importante para esta luta.

A 5.8 - Apoio a medidas nas instituições e fóruns multilaterais que assegurem a proteção e o apoio a mídias nacionais, inclusive, por exemplo, o direito a discriminar em favor empresas e canais locais, e para regular conteúdo originário de fora.

O principal fórum internacional na área da Comunicação é a Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI). A posição do governo federal vem sendo elaborada em três eixos: gestão do conhecimento e software livre, governança na Internet e solidariedade digital. No primeiro, no Brasil é hegemônica a posição de defesa do software livre e do compartilhamento do conhecimento como condição para o desenvolvimento social dos países, principalmente os periféricos. O governo faz dura crítica às regras de propriedade intelectual que só beneficiam a produção de conhecimento que está basicamente nos países ricos e que instituem uma lógica de subordinação do conhecimento.

No segundo eixo, tem mais força a posição de levar a gestão mundial da Internet para um organismo multilateral como a União Internacional de Telecomunicações (UIT) (ou a criação de um novo órgão específico no interior da Organização das Nações Unidas). A idéia é tirar o domínio da definição das políticas da Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), entidade privada sediada nos EUA.

No terceiro eixo, o Governo trabalha com a proposição de fundos de solidariedade digital para incluir digitalmente os países mais pobres de forma a garantir sua independência tecnológica ou incentivá-la por meio da produção de conhecimento baseado em software livre e na capacitação de programadores e desenvolvedores

para operar essa formulação.

O Brasil (Estado e sociedade civil) se prepara também para a intervenção no processo internacional de debate sobre a diversidade cultural, que tem como horizonte próximo a aprovação de uma convenção sobre o tema no âmbito da Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) em outubro de 2005.

As posições do Brasil durante a reunião intergovernamental de fevereiro de 2005 privilegiaram, de maneira geral, os aspectos culturais em relação aos econômicos e mereceram elogios de representantes de organizações não governamentais que estiveram presentes. O fato é bastante positivo porque, até o momento, o governo brasileiro era acusado de ter uma postura dúbia a respeito da Convenção.

Por um lado, o Ministério da Cultura é visto como defensor de um texto mais avançado e com instrumentos concretos que garantam a implantação de políticas de diversidade cultural. De outro lado, os Ministérios da Fazenda, Indústria e Comércio e Agricultura tendem a priorizar a atuação brasileira na Organização Mundial do Comércio (OMC) e garantir que a cultura se adeqüe às regras do comércio internacional. Também a Globo, exportadora de audiovisual e compradora de diversos programas norte-americanos, tem funcionado como instrumento de pressão contra uma posição mais avançada do Brasil.

A5.9. Medidas efetivas para impedir que a propaganda exerça uma influência negativa sobre a esfera pública, por exemplo com a identificação ostensiva, limitação do volume de propaganda e de conteúdo político ou religioso. Os gastos públicos em propaganda também podem ser usados para apoiar a esfera pública.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Em diversos artigos, a Constituição Federal coloca a proibição de peças publicitárias que exerçam influência negativa na esfera pública. O artigo 5º, inciso XLI, afirma que “*a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais*”. O artigo 220, § 3º, inciso II, diz ser papel do Estado Brasileiro “*estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem de programas ou programações de rádio e televisão que contrariem o disposto no art. 221, bem como da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente*”.

O artigo 220, § 4º, estabelece que “*a propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso*”. O artigo 227 afirma ser “*dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão*”.

IMPLEMENTAÇÃO

A publicidade de cigarros foi limitada a *displays* nos pontos de venda, tendo sido proibidos os anúncios em rádios, jornais e TV. Para bebidas e medicamentos, foi instituída a obrigatoriedade da veiculação de advertências em relação ao risco para saúde.

Em função da autonomia plena do Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária (Conar)²⁵, a publicidade comercial não é objeto, na prática, de nenhum dispositivo de controle

público e/ou social. A base legal da Constituição não tem funcionado como instrumento de defesa do público em relação aos abusos da publicidade comercial. O casuísmo é muitas vezes utilizado para adequar ou contornar os preceitos legais diante da indústria da publicidade e seus parceiros. Exemplo disso foi a Medida Provisória editada pelo governo (em abril de 2003, por ocasião do Grande Prêmio de Fórmula 1 realizado em São Paulo) que adiou para 2005 a entrada em vigor da lei federal que proíbe a propaganda de cigarros em eventos esportivos.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

Os atores da luta contra as influências prejudiciais que a propaganda pode exercer na sociedade são os mesmos relatados anteriormente que contestam o tratamento discriminatório dado aos marginalizados pela mídia. A propaganda é uma face do preconceito manifesto na programação dos meios de comunicação.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

Há uma movimentação no interior da campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania” para incluir a publicidade nas análises, dada sua influência na sociedade. No Congresso Nacional tramita o Projeto de Lei 5.921/01, de autoria do deputado federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), que proíbe a propaganda de produtos infantis. Já foi aprovada na Comissão de Defesa do Consumidor e segue a tramitação na Câmara. A proposta visa estabelecer o impedimento já existente em outros países. Na Suécia, foi proibida qualquer propaganda dirigida ao público infantil ou mesmo protagonizada por crianças. Em Portugal, está sendo realizado estudo a respeito. Quando presidiu a União Européia, a Suécia propôs esta proibição para todo o bloco, mas teve a proposta rejeitada.

25. Ver item 6.4

Tema transversal: O setor cinematográfico

Existe uma temática em relação a este indicador (A5) que entendemos ser transversal e não estar totalmente contemplada pelo recorte dos nove sub-indicadores definidos, que é a situação do setor cinematográfico no país.

O setor cinematográfico brasileiro vem se recuperando depois de um período crítico no início dos anos 90, durante o governo Fernando Collor de Melo, quando foram extintos incentivos fiscais para a área cultural bem como os órgãos que financiavam a produção, distribuição e exibição de filmes nacionais, como o Ministério da Cultura, a Fundação do Cinema Brasileiro, o Conselho Nacional de Cinema (Concine) e a Embrafilme. Os mecanismos que rearticularam tais processos foram frutos da luta posterior dos cineastas. Hoje a regulação e a definição de políticas para o setor estão sob a responsabilidade da Agência Nacional de Cinema (Ancine), instituída pela Medida Provisória 2.228-1, de 6 de setembro de 2001. Suas principais tarefas junto ao Ministério da Cultura (MinC) são a análise, a aprovação e o acompanhamento dos projetos cinematográficos, relativos aos benefícios das Leis 8.313/91 e 8.685/93.

Criado pela Medida Provisória 2.228-1, o Conselho Superior de Cinema (CSC) é um órgão deliberativo e consultivo ligado à Casa Civil da Presidência da República. Ele é formado por nove ministros de Estado, seis especialistas do setor (e seus suplentes) e três representantes da sociedade civil (e seus suplentes). Entre suas atribuições está formular a política nacional do cinema. Trata-se de um interlocutor qualificado, pois congrega Estado e entidades civis para analisar as políticas públicas de audiovisual.

A Lei de Incentivo à Cultura, ou Lei Rouanet (Lei 8.313/91), instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), cuja finalidade é a captação e canalização de recursos para os diversos setores culturais, para facilitar o acesso, produção e difusão pública das fontes da cultura. Já a Lei do Audiovisual (Lei 8.685/93) cria mecanismos específicos de incentivo fiscal para a atividade audiovisual. Permite que os investimentos realizados na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente sejam deduzidos do imposto de renda, e que sejam viabilizados, pelos mesmos incentivos fiscais, projetos de exibição, distribuição e infra-estrutu-

ra técnica, específicos da área audiovisual, sendo vedada, entretanto, a aquisição, reforma ou construção de imóveis para tais fins cinematográficos. No entanto, as duas leis estão baseadas na ideia de renúncia fiscal, que pode chegar a 124%. Os investidores escolhem, entre as dezenas de projetos certificados pelo Ministério da Cultura, aquele em que querem investir, e deduzem o valor integral (ou mais, no caso dos 124% citados acima) de seu imposto de renda. Assim, a lei, na prática, permite que as empresas guiem as políticas culturais que são feitas inteiramente com recursos públicos, e ainda se beneficiem da publicidade delas.

A criação de escritórios regionais da Ancine pelo país está prevista na Medida Provisória 2228-1, mas existem dificuldades operacionais para isto. A descentralização da Ancine com a criação dos escritórios regionais cria expectativa na fiscalização da legislação dos mercados regionais e na transparência das atividades da agência junto à sociedade civil.

O conjunto desses instrumentos constitui a política brasileira na área, sinalizando uma considerável presença estatal, incentivando direta (por empresas estatais) ou indiretamente (por incentivos fiscais a instituições privadas) tais obras.

Seguindo o padrão brasileiro das leis de incentivo à cultura, até agora as leis de cinema trabalharam exclusivamente sobre a produção, não sobre a distribuição. “Hoje, no Brasil, 80% do que é veiculado nas salas de cinema são filmes produzidos nos Estados Unidos. Na TV, esse índice chega a 90%. A TV atinge 41,5 milhões de domicílios. Exatamente o veículo que permitiria o acesso da população ao cinema nacional restringe mais do que as próprias salas de cinema. Existe aqui apenas uma sala de cinema para cada 110 mil brasileiros. Essas salas de cinema estão concentradas em apenas 7% dos municípios e o filme brasileiro é exibido, no máximo, em 1% de nossas cidades. O mercado brasileiro de vídeo e DVD, significativo para o cinema americano, é quase inexistente para as produções nacionais”²⁶. Nessa conjuntura, se destaca o atual papel dos festivais que ocorrem no Brasil, como substituto do mercado, pois é uma das raras oportunidades de se ver filmes brasileiros. Se por um lado tais filmes atingem, de uma só vez, um número

26. Ideli Salvatti, senadora (PT-SC), em artigo publicado em *O Globo* em 30/08/2004.

considerável de pessoas, esta vitrine não tem uma seqüência comercial em grande parte dos casos.

Outro fator desarticulador de espaços para filmes brasileiros é o desaparecimento de salas de exibição em cidades do interior, onde o cinema nacional tinha mais público (sendo substituído pela TV). Além disso, também influencia para essa desarticulação a subsequente construção de cinemas multiplex, que são geralmente vinculados a grandes redes de distribuidores de cinema e a grandes shoppings centers. A perspectiva de transformar o setor cinematográfico, descentralizando a produção e distribuição, está na disputa pela aprovação do projeto do Ministério da Cultura que cria a Ancinav, já analisado neste estudo.

A 6 - Participação efetiva por parte de todos os elementos da sociedade civil na preparação, implementação e avaliação de estruturas e políticas de governança da mídia.

A 6.1 - Consultas públicas abertas e extensivas e participação no desenvolvimento de políticas para a mídia, inclusive em instituições e fóruns inter-governamentais.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

O Decreto 2.338/97, que aprova o Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), afirma, em seu artigo 16, que “à Agência compete adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, e especialmente: (...) III – elaborar e propor ao Presidente da República, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, a adoção das medidas (...) submetendo previamente a consulta pública às relativas aos incisos I a III”. O mesmo decreto ainda estipula em seu artigo 67 que “as minutas de atos normativos serão submetidas a consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões merecer exame e permanecer à disposição do público na Biblioteca, nos termos do Regimento Interno”.

O Regimento Interno²⁷, em seu artigo 3º, caracteriza a consulta pública como “procedimento administrativo que submete documento ou assunto [e também atos normativos, como explicita o artigo 47 do referido documento] a comentários e sugestões do público em geral”, sendo responsabilidade do Conselho Relator encaminhar as sugestões colhidas ao Conselho Diretor, que julgará a medida ou ato em instância final. O parágrafo único do artigo 49 obriga o Conselho Diretor a, antes de editar a resolução, analisar as sugestões encaminhadas, “devendo expor em documento próprio as razões para a adoção ou não das medidas, que será arquivado na Biblioteca, ficando à disposição de todos os interessados”.

O Regimento Interno do Ministério das Comunicações²⁸, em seu artigo 237, define como incumbência do Secretário de Serviços de Comunicação Eletrônica “planejar, dirigir, coordenar, orientar, acompanhar e avaliar a execução das atividades das unidades que integram sua Secretaria e, especifica-

mente: III – propor a realização de consultas públicas, visando propiciar a efetiva participação dos diversos segmentos da sociedade na proposição de políticas, diretrizes, objetivos e metas referentes aos serviços de radiodifusão, seus ancilares e auxiliares”.

IMPLEMENTAÇÃO

Em nível nacional, é comum a realização de consultas públicas, para sugestões e comentários acerca de normas, projetos técnicos e projetos de lei, através da internet. Estas consultas são realizadas tanto pelos órgãos do Poder Executivo quanto por agências reguladoras (como a Anatel e a Agência Nacional de Cinema). No entanto, este instrumento é muito limitado, pois é apenas um levantamento de posições da sociedade sem qualquer garantia de que estas se façam ouvidas. As propostas em consulta recebem comentários e contribuições, mas esta forma de suposto diálogo tem tido mais serventia para justificar um discurso de participação social que na verdade não se efetiva. A limitação já se exprime na forma em que é feito, por meio da internet, serviço de comunicação a que menos de 15% da população dispõe de acesso.

Há também o instrumento das audiências públicas, seminários e eventos similares. Porém, eles geralmente funcionam como a consulta, com poder limitado de intervenção da sociedade, ocorrem em espaços restritos (fisicamente), com divulgação pequena (voltada unicamente aos principais atores políticos do setor), e quase sempre acontecem apenas na capital federal. Em geral, são convocados pelo legislativo no momento do debate sobre propostas em tramitação nas casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal).

27. Anexo da Resolução Anatel 270/01

28. Anexo à Portaria 313, de 23/06/03

Em sua maioria, os movimentos sociais e as organizações civis do campo da comunicação não possuem propostas estratégicas nem discutem regularmente a respeito da existência de instrumentos de participação na formulação e avaliação de políticas da área de comunicação. Há uma formulação encontrada notadamente no programa do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), que trata de controle público e de espaços e instrumentos para que isso ocorra. Porém, não há iniciativas concretas (com exceção da luta pela instalação do Conselho de Comunicação Social, que será tratada no item A 6.3) nem reivindicações por espaços e instrumentos que tenham ganhado a pauta dos movimentos sociais e do Estado. Geralmente, os movimentos sociais e as entidades atuam em questões pontuais e participam destes espaços com suas contribuições, mas sem a garantia de que suas opiniões provocarão mudanças efetivas ou serão, pelo menos, levadas em consideração.

O ouvidor da Anatel, em palestra proferida no Conselho de Comunicação Social do Congresso, lembrou que as contribuições feitas às consultas públicas realizadas pela agência são originárias em grande medida dos “setores econômicos” da comunicação. No entanto, a participação nas consultas não é o meio principal de atuação desses setores, e sim o *lobby* no Congresso Nacional e nas esferas políticas em que determinada pauta está sendo encaminhada. Dois exemplos são a atuação das grandes empresas de telefonia junto ao ministro da Fazenda brasileiro, Antônio Palocci, em 2003, para evitar que o então ministro das Comunicações, Miro Teixeira, suspendesse o reajuste das tarifas de telefonia por parte da Anatel; e as constantes demonstrações, visitas e reuniões feitas por representantes dos modelos de TV digital dos EUA (ATSC), da Europa (DVB) e do Japão (ISDB) junto a dirigentes do Executivo envolvidos na definição do Sistema Brasileiro de Televisão Digital.

A reflexão acerca da criação de instrumentos que reforcem o sentido “público” das políticas para a área da comunicação ganhou novamente a pauta da sociedade com as propostas de Lei do Audiovisual, do Conselho Federal de Jornalismo e do Sistema Brasileiro de Televisão Digital, já tratadas anteriormente. Com o debate pautado sobre a cultura, a informação e a difusão destes como elementos estratégicos, as discussões reacenderam a divergência entre, de um lado, os movimentos sociais e as entidades de classe e comprometidas com o direito à comunicação e, de outro lado, o empresariado de comunicação. Enquanto os representantes do empresariado usam seus veículos para defender seu modelo de mercado desregulado e concentrador, os movimentos sociais pedem espaços de debate mais abertos e participativos.

Essas pressões produziram resultado, mesmo que limitado, em algumas destas pautas. No caso da proposta de Lei do Audiovisual, como já foi apontado, o Ministério da Cultura colocou o projeto em consulta pública na Internet (lembrando do caráter excludente deste meio), mas não se limitou a isso, realizando audiências em vários pólos de produção audiovisual para debater com a sociedade, além de promover ampla discussão no Conselho Superior de Cinema, instância do Executivo com representação da sociedade civil organizada da área do audiovisual.

A discussão acerca do Sistema Brasileiro de Televisão Digital vinha sendo feita basicamente em âmbito estatal, antes na esfera da Anatel e não do Ministério das Comunicações. Várias entidades protestaram reivindicando a ampliação do debate por meio da criação de espaços institucionais participativos e ações como a realização de audiências públicas nas Assembléias Legislativas de todas as unidades da Federação. Foi criado um Comitê Consultivo que, embora limitado – como todos os instrumentos consultivos (como já explicitado acima) –, passou a ser um espaço onde o Executivo tem de prestar contas sobre o processo e tem de ouvir as entidades do setor.

29. www.fndc.org.br/doc_historico/data/programa.doc

30. www.senado.gov.br/web/comissoes/ccs/palestra.asp

A6.2. Meios efetivos e dinâmicos que façam com que preocupações e reclamações públicas sejam ouvidas e atendidas, de acordo com as políticas de mídia.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

A Lei Geral das Telecomunicações (9.472/97) prevê como parte da estrutura da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) uma ouvidoria que tem como função dar mais transparência ao órgão e aproximar a agência da sociedade. A mesma norma estipula que o ouvidor será indicado pelo Presidente da República para um mandato de dois anos.

Ele tem acesso a todos os assuntos e conta com o apoio administrativo que lhe for necessário, “competindo-lhe produzir, semestralmente ou quando oportuno, apreciações críticas sobre a atuação da Agência, encaminhando-as ao Conselho Diretor, ao Conselho Consultivo, ao Ministério das Comunicações, a outros órgãos do Poder Executivo e ao Congresso Nacional, fazendo publicá-las para conhecimento geral”. A norma garante também ao ouvidor independência e estabilidade no cargo, não o submetendo hierarquicamente a nenhuma das instâncias da agência.

A resolução 107/99 da ANATEL cria o Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações, uma instância da agência que visa representar os interesses dos usuários, especialmente nas modalidades Serviço de Telefone Fixo Comutado (STFC) e Serviço Móvel Pessoal (SMP), e tem como finalidade “assessorar e subsidiar o Conselho Diretor da Anatel no exercício de suas competências legais em matéria de controle, prevenção e repressão das infrações dos direitos dos usuários de Serviços de Telecomunicações”.

É papel do comitê apresentar ao Conselho Diretor diretrizes para a avaliação, controle e acompanhamento dos serviços por parte dos usuários, além de medidas e métodos de resoluções de problemas, insatisfações e denúncias. Ele é composto de membros da Anatel e de representantes de usuários dos serviços fiscalizados pela agência.

IMPLEMENTAÇÃO

A Ouvidoria da Anatel, ainda que seja restrita ao âmbito das telecomunicações, tem se mostrado bastante atuante. Apresenta relatórios regula-

res, normalmente semestrais, com grande densidade; participa de debates públicos; sugere procedimentos e cobra medidas do Conselho Diretor para que os objetivos da Agência sejam atingidos. A Anatel possui ainda um serviço de atendimento por telefone gratuito que se coloca como canal de acesso da população à agência. Só em 2004 começou a ter efeito a fiscalização da Anatel, que apertou o cerco contra as operadoras móveis. A Agência tem publicado um ranking das operadoras com mais reclamações e daquelas que mais dão encaminhamento às reclamações recebidas. Em 2005, a Anatel anunciou a intenção de praticar o mesmo rigor em relação às operadoras de telefonia fixa. Contudo, este direito do usuário muitas vezes serve para legitimar a política da Anatel, como o número 0800 33 2001, pelo qual o cidadão pode denunciar rádios não legalizadas (apontadas como “clandestinas”)³².

O Comitê de Defesa dos Usuários de Serviços de Telecomunicações ainda não se consolidou de fato. A última reunião ocorreu em dezembro de 2000. Depois disso, ficou cerca de dois anos esquecido pela direção da Anatel e somente após cobrança do ouvidor foi colocado em processo de reativação, estado em que se encontra até hoje. Existe ainda um projeto de lei (PL 110/95), de autoria do senador Pedro Simon (PMDB-RS), que propõe a criação de um serviço de ouvidoria (denominado “serviço de atendimento ao público”) nas emissoras de rádio e TV do país. Entretanto, o PL foi arquivado em 1999. Atualmente, a *Folha de S.Paulo* é um dos poucos veículos que conta com um *ombudsman*, com mandato fixo, estabilidade no emprego e independência em relação à linha editorial do jornal.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

Nos últimos anos, houve um enfraquecimento da atuação da sociedade civil na área de telecomunicações, que após a privatização ficou principalmente a cargo do movimento sindical, no caso a Federação dos Trabalhadores em Empresas de Telecomunicações (Fittel). É relativa a análise sobre um possível abrandamento da atuação da

31. Lei 9.472/97, artigo 45

32. O papel da Anatel na repressão às rádios livres e comunitárias não-legalizadas já foi abordado no item A5.

Fittel em relação ao governo federal, mas é possível dizer que suas relações com o Executivo ganharam força na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva, quando a federação indicou o primeiro Secretário-Executivo do Ministério das Comunicações, José Guimarães Palácios, e o presidente da Anatel naquele exercício, Pedro Jaime Ziller, além do próprio ouvidor da agência, Aristóteles dos Santos.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

Todas as iniciativas que vão no sentido de efetivar as reivindicações dos movimentos sociais, sejam da área de comunicação ou não, já foram relatadas em outros atributos e indicadores. Eles passam pela campanha “Quem financia a baixaria é contra a cidadania”, pela reivindicação de um Conselho de Comunicação Social (CCS) com poder de definição de políticas e pelos processos decisórios da área de comunicação.

A6.3. Mecanismos permanentes para participação independente e direta do público na revisão e implementação de políticas em curso, de modo descentralizado quando apropriado – por exemplo, através de conselhos públicos e conferências públicas periódicas, que contem com ampla participação da sociedade civil.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

A Constituição Federal, em seu artigo 224, prevê que o Congresso Nacional instituirá, “como seu órgão auxiliar, o Conselho de Comunicação Social”. Sua regulamentação aconteceu por meio da Lei 8.389/91, que definiu como suas atribuições a realização de estudos, pareceres, recomendações solicitadas pelo Congresso Nacional a respeito de temas como: “a) *liberdade de manifestação do pensamento, da criação, da expressão e da informação; (...) d) produção e programação das emissoras de rádio e televisão; e) monopólio ou oligopólio dos meios de comunicação social; (...) g) promoção da cultura nacional e regional, e estímulo à produção independente e à regionalização da produção cultural, artística e jornalística; (...) j) propriedade de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens*”, entre outros. Ele é composto de representantes dos trabalhadores, empresários e de membros da sociedade civil, que têm mandatos de dois anos, com direito à recondução.

Existem também experiências de conselhos de abrangência não nacional no Brasil, cada um deles com atribuições diferentes. Há conselhos em atividade no Estado de Alagoas e em alguns municípios, como Porto Alegre (RS), Goiânia (GO) e São Gonçalo (RJ).

IMPLEMENTAÇÃO

Apesar de ter sido incluído na Constituição Federal de 1988, a materialização efetiva do Conselho de Comunicação Social só ocorreu catorze anos depois, em junho de 2002, quando foram nomeados e empossados os conselheiros titulares e suplentes para a primeira gestão. É importante ressaltar que o CCS só foi instalado como fruto de barganha política³³. No final de 2001, após passar mais de cinco anos parada no Congresso Nacional, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que permitia a entrada de capital estrangeiro na

mídia nacional foi rapidamente colocada como prioridade na pauta do parlamento, por conta da crise financeira que assolou as empresas de comunicação de capital nacional. Em poucos meses, foi aprovada na Câmara e no Senado.

A instalação do CCS foi uma contrapartida exigida pelos partidos de oposição para que estes aceitassem a aprovação da PEC. Esta negociação também incluiu a composição do Conselho. Ao final, sua formatação foi muito ruim para os interesses da sociedade civil organizada, com a eleição de um ex-advogado do jornal *O Estado de S. Paulo*, o empresário da RBS Jayme Sirotsky e notáveis que não representavam ninguém senão eles mesmos nas vagas da sociedade civil. No final de 2004, foram indicados os nomes para a segunda gestão do CCS. A composição ficou ainda pior para a sociedade civil, com as vagas desse campo sendo ocupadas por empresários da comunicação, setores ligados à Igreja Católica, um advogado de militância reconhecidamente conservadora e um ex-jornalista com ligações históricas com grupos de mídia privada.

Hoje, decorridos dois anos de sua existência, o Conselho de Comunicação Social sofre inúmeros questionamentos, inclusive internos, por parte de alguns conselheiros. As principais críticas se dirigem às limitações regimentais do órgão. Sendo meramente uma instância consultiva, nada garante que as posições do Conselho sejam acatadas pelo parlamento. Além disso, a composição do órgão é restrita (4 representantes do empresariado, 4 representantes dos trabalhadores e 5 da sociedade civil), ficando longe de representar minimamente a diversidade cultural e política dos segmentos da sociedade brasileira e até mesmo do campo da comunicação.

O único benefício percebido pela maioria dos atores políticos que analisam o CCS é a inserção dos debates da área na esfera do Estado. O Conselho opera através de reuniões presenciais ordinárias, sessões extras, audiências públicas e congêneres. A regra geral das reuniões é a polari-

33. As teses que mostram as posições em relação a este processo pelos atores podem ser vistas no sítio do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação, www.fndc.org.br/IX_plenaria/data/Lista_de_Teses.html

zação do debate entre os representantes do empresariado da mídia e a “bancada” das categorias de trabalhadores presentes no Conselho.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

Os atores que atuam nesse campo são os mesmos citados nos indicadores anteriores: FNDC (especialmente Federação Nacional dos Jornalistas e Federação Interestadual de Trabalhadores em Rádio e Televisão) e Congresso Brasileiro de Cinema, no campo da sociedade civil. Pelo empresariado, a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (Abert) e a Associação Brasileira de Radiodifusores (Abra) e outras entidades patronais.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

Sabe-se que estão aumentando, por parte da sociedade, em várias localidades do país, as ações de pressão em prol da criação de conselhos municipais e estaduais de comunicação. Movimentos

neste sentido existem nos estados do Acre, Minas Gerais (cuja Constituição Estadual prevê o órgão, desde 1989), Pará, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo (através dos movimentos de direitos humanos) e Roraima.

Em Porto Alegre também ocorreu uma Conferência Municipal de Comunicação, onde foram deliberadas propostas que, caso fossem acatadas e implementadas pelo poder público local (como o aperfeiçoamento do Conselho Municipal de Comunicação), poderiam alterar bastante o quadro da comunicação local.

Em 2004, teve início também um movimento em busca da realização da primeira edição de uma Conferência Nacional das Comunicações. Em outros campos, como Meio Ambiente, Direitos Humanos etc., conferências nacionais, precedidas de etapas estaduais e municipais, vem acontecendo, com mais intensidade, desde 2003. Apesar de inúmeros problemas verificados em vários momentos do processo, as conferências têm servido para mobilizar e organizar a sociedade, assim como capilarizar as discussões relacionadas às políticas públicas de cada setor.

A6.4. Mecanismos e instrumentos de auto-governança, desenvolvidos e utilizados pela sociedade civil, reconhecidos ou não pelo governo.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Como mecanismo de auto-governança, existe o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGIBr), criado pela Portaria Interministerial 147, de 31/05/95, e alterado por inúmeras normas até a atual forma, dada pelo Decreto 4.829/03. Originalmente, o Comitê foi vinculado aos Ministérios das Comunicações (MC) e de Ciência e Tecnologia (MCT), mas com o último decreto ele assumiu personalidade jurídica própria. Sua função é coordenar e implementar todas as atividades necessárias à gestão eficiente e qualificada dos serviços de Internet. Isso significa operar desde a atribuição de endereços IP e registro de nomes de domínios até a recomendação de padrões e procedimentos técnicos para o desenvolvimento do setor, entre muitas outras tarefas.

Ele é formado por representantes do Poder Público (Ministérios, Executivos Estaduais, Anatel e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico); de empresários (provedores de conteúdo e infra-estrutura, indústrias de eletrônicos e empresas usuárias); do terceiro setor e um de notório saber no tema. A eleição das cadeiras do terceiro setor é feita de forma democrática entre as entidades que atendam às exigências da legislação e que se cadastrem em determinado prazo antes da eleição.

O CGIBr é a primeira experiência mundial de um órgão nacional de governança da internet a ter representantes eleitos.

Na área da publicidade, foi instituído em 1980 o Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (Conar). Ele é a organização que encaminha e opera o Código de Auto-Regulamentação Publicitária, uma resposta das entidades e empresas da área a uma lei que estava sendo elaborada pelo governo federal no final da década de 70, durante a ditadura militar, que instituía uma censura prévia para a publicidade. A finalidade do Conar, de acordo com o artigo 5º de seu Estatuto Social, é “zelar pela comunicação comercial, sob todas as formas de propaganda, fazendo observar as normas do Código Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária, que prevalecerão sobre quaisquer outras”.

IMPLEMENTAÇÃO

Em julho de 2004, foi realizada a eleição dos integrantes do CGIBr. A composição do Comitê visa contemplar diversos setores da comunidade brasileira intrinsecamente relacionada à internet: quatro representantes do setor empresarial (provedores de acesso, conteúdo, infra-estrutura, indústria de telemática e usuários empresariais) e seus respectivos suplentes; quatro representantes do terceiro setor e seus respectivos suplentes e três representantes da comunidade científica e tecnológica e seus respectivos suplentes. Além de dez membros indicados pelo Poder Público.

Já o Conar trabalha sob demanda, ou seja, só atua quando há formulação de denúncia sobre "quebra da ética publicitária", formulada por seus associados, por seus integrantes ou por outros atores da sociedade. Ao longo de 24 anos de funcionamento, julgou mais de 4 mil casos. Em 2003, instaurou 368 processos.

Apesar disso, é explícito, hoje, o abismo entre a "ética publicitária" e a realidade da propaganda comercial. Diariamente é possível constatar os abusos cometidos através da difusão de estereótipos que estimulam a discriminação e o preconceito dos mais variados tipos, atentando assim contra os direitos humanos, especialmente de segmentos marginalizados e minorizados. O fato de o Conar ser uma entidade de "pares julgando pares" torna sua eficácia questionável.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

Embora o Brasil seja um dos países que teve crescimento mais rápido em relação ao número de usuários conectados à rede mundial de computadores, o debate sobre a governança na Internet ainda caminha a passos lentos dentro das entidades e organizações que historicamente discutem a comunicação. Na parte da sociedade civil, a entidade com maior conhecimento na área é a Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits), que possui um dos membros da sociedade civil no CGIBr. Outro ator que se destaca na sociedade civil é o Projeto Software Livre Brasil, que elegeu

um dos conselheiros e tem grande força internacional, já tendo realizado uma série de fóruns no Brasil, mais especificamente na cidade de Porto Alegre, e conseguindo pautar setores do governo brasileiro para a questão do software livre, como o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI). O ITI tem sido uma das principais vozes no debate interno do governo federal, defendendo o uso do conhecimento compartilhado e, em relação à internet, trabalhando para construir a visão no CGIBr da defesa em âmbito internacional da proposta de transferir a gestão da rede mundial para um organismo ligado à ONU.

O Conar é formado por um Conselho Superior e um Conselho de Ética, que julga os casos e possui 132 conselheiros. Ele trabalha com violações como propaganda comparativa, responsabilidade social, ferimento do direito autoral, apresentação inverídica do produto, omissão de frase de advertência e falta de adequação às leis. O Conar possui grande legitimidade dentro do setor publicitário pela sua composição, que reúne as maiores agências do país, e pela sua gênese, pois foi uma saída para evitar a intervenção da ditadura militar no conteúdo das propagandas veiculadas no final da década de 70.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

O Comitê Gestor da Internet no Brasil tem um árduo desafio pela frente. O primeiro é ganhar legitimidade e navegar em um terreno sem precedentes no país (o de uma instituição de auto-governança); o segundo é de conseguir organizar as políticas de gestão da internet no Brasil; o terceiro é o de se posicionar em relação aos processos internacionais. Estão na pauta do comitê, em âmbito interno, o debate sobre a política de universalização dos serviços de telecomunicações com recursos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), criado para financiar este processo, e o Serviço de Comunicação Digital, proposta feita pelo governo federal para utilização desses recursos. Em âmbito externo, a discussão sobre a governança na rede, sobre a qual o Brasil tem construído posição já explicitada neste estudo de defender a gestão da internet por um organismo ou fórum ligado à ONU, garantindo um processo transparente, multilateral e com participantes dos diversos setores (*multi-stakeholder*).

Pilar B

Retomando o uso do conhecimento e do domínio público

No Brasil, qualquer análise sobre as possibilidades de acesso ao conhecimento deve considerar a extrema desigualdade da estrutura social e econômica nacional. Parcela significativa da população não tem acesso a bens materiais que reproduzem o conhecimento gerado pelos diferentes segmentos da sociedade, no Brasil e no mundo. As reflexões sobre um regime que propicie a circulação da informação e da cultura no país devem considerar que, enquanto não for radicalmente superado esse quadro de desigualdades, não será possível alcançar um regime equilibrado de partilha e acesso igualitário às obras e criações.

É indispensável, portanto, considerar a realidade socioeconômica do país não somente para avaliar as atuais regras que regem o uso do conhecimento, como também para considerar as ações dos poderes públicos e dos diversos atores da sociedade civil. Como veremos, o atual formato das leis que regem a propriedade intelectual no Brasil – assim como no restante do mundo – não é o mais apropriado para o estímulo da criatividade e para o desenvolvimento cultural, social e econômico dos indivíduos e dos grupos sociais.

BI: Um regime equilibrado de partilha do conhecimento que assegure que o conhecimento gerado ou disseminado por empresas, canais e setores de comunicação esteja disponível para todos de modo igualitário e acessível financeiramente, e que encoraje a criatividade da forma mais ampla possível por toda a sociedade.

BI.1 Uma estratégia nacional e uma orientação política com relação a criação, disseminação e uso do conhecimento (especialmente copyright e incluindo materiais e softwares educacionais publicados e transmitidos) cujos objetivos explícitos sejam enriquecer o domínio público, satisfazer as várias necessidades por conhecimento, e encorajar a criatividade de todos os setores da sociedade. Isto pode ser expresso em termos de posições e políticas sobre Direitos de Propriedade Intelectual (IPR), em uma ‘sociedade da informação’ ou uma “economia do conhecimento”, em mídia e outras áreas, tanto nacionalmente como em organizações, acordos e tratados internacionais.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Constituição Federal

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXVII - aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras, transmissível aos herdeiros pelo tempo que a lei fixa;

XXVIII - são assegurados nos termos da lei:

a) a proteção às participações individuais em obras coletivas e à reprodução de imagens e voz humanas, inclusive nas atividades desportivas;

b) o direito de fiscalização do aproveitamento econômico das obras que criarem ou de que participarem aos criadores, aos intérpretes, e às respectivas representações sindicais e associativas;

XXIX - a lei assegurará aos autores de inventos industriais privilégios temporários para sua utilização, bem como proteção às criações industriais, à propriedade das marcas, aos nomes de empresas e a outros signos distintivos, tendo em vista o interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do país;

Para a construção de um regime equilibrado de partilha do conhecimento, o direito garantido no artigo 5º da Constituição Federal – de exploração comercial das obras pelos autores ou por aqueles cujo direito foi cedido pelo autor – deve ser balanceado com outros direitos humanos igualmente positivados na Constituição, como o direito à educação e à cultura. Como todo direito, o direito autoral não é absoluto. As legislações complementares sobre direito autoral – para que não haja abuso deste direito – ao serem formuladas e debatidas (especialmente nas questões relativas aos limites do direito autoral), devem considerar a existência de outros direitos, em especial os contidos no Capítulo III da Constituição:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art.215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais.

O Brasil no ordenamento jurídico internacional

No plano internacional, o Brasil é signatário das principais convenções e tratados sobre propriedade intelectual. Entre os acordos sobre direi-

tos autorais e conexos estão a Convenção de Berne relativa à Proteção das Obras Literárias e Artísticas, de 1886; a Convenção sobre Direito de Autor; a Convenção Internacional de Roma para a Proteção aos Artistas Intérpretes ou Executantes, aos Produtores de Fonogramas e aos Organismos de Radiodifusão, de 1961; a Convenção de Genebra para a Proteção de Produtores de Fonogramas Contra a Reprodução não Autorizada de seus Fonogramas, de 1971; e o Tratado sobre o Registro Internacional de Obras Audiovisuais (Tratado Sobre Registro de Filmes), de 1989.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Brasil ratificou a Convenção Interamericana sobre os Direitos de Autor em Obras Literárias, Científicas e Artísticas.

O Brasil também ratificou, em 1995, o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS¹), que integra o Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC), assinado pelo Brasil em 1994². O Acordo TRIPS, apesar de ter entrado em vigor em 1995, tornou-se eficaz no Brasil apenas no início do ano 2000. Após longos *lobbies* dos EUA – com a colaboração da Europa e do Japão – o tema da propriedade intelectual passou a ser tratado eminentemente como um bem econômico.

Nesse sentido, o TRIPS significou uma grande vitória dos países industrializados e detentores da maior parcela de direitos de propriedade intelectual. Em termos práticos, o TRIPS trouxe dois resultados:

a) um amplo e forte patamar mínimo de proteção a diversos direitos de propriedade intelectual;

b) uma direta responsabilidade legal para manutenção e promoção dos direitos de propriedade intelectual a ser observada por todos os membros signatários do TRIPS, já que passou a ser possível aplicar sanções a países que não respeitaram o disposto no acordo.

Lei 9.610/98: adequação ao Acordo TRIPS

Em 1998, foi aprovada no Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República, à época Fernando Henrique Cardoso, a Lei 9.610, que alterou, atualizou e consolidou a legislação anterior sobre direitos autorais, datada de 1973. A Lei

9.610/98, a principal sobre direito autoral no Brasil, procurou responder às transformações impostas pelo desenvolvimento das novas tecnologias e às possibilidades de armazenamento e reprodução de cópias de produções artísticas em suportes digitais. A intenção dos legisladores foi, claramente, a de conciliar a legislação brasileira com as normas estabelecidas no Acordo TRIPS.

Em alguns casos, apesar de o TRIPS não exigir proteção extrema, a legislação brasileira, de forma equívoca – tendo em vista o estágio de desenvolvimento deste país ao tempo da criação da legislação pertinente – concedeu direitos mais amplos aos detentores de propriedade intelectual, numa clara pressão exercida pela indústria estrangeira.

Logo após o TRIPS, vale ressaltar, o Brasil também aprovou a Lei de Propriedade Industrial³, em 1996, e, em 1997, a Lei de Cultivares⁴. Somadas à lei sobre direito autoral e à que versa sobre os programas de computador (Lei 9.609/98), constituem as principais regras jurídicas que adequaram o ordenamento brasileiro ao TRIPS.

A Lei de Direitos Autorais de 1998 define os direitos morais dos autores (artigos 24 a 27), como o direito ou prerrogativa que tem aquele que criou uma obra intelectual de defendê-la como atributo de sua própria personalidade. Todavia, vale ressaltar que o TRIPS, por tratar-se de um acordo com fins comerciais, não obriga os países signatários a preverem estes direitos em seus ordenamentos jurídicos internos. Tal entendimento provém da tradição anglo-saxã, liderada pelos EUA e baseada no *common law*, em que os direitos são fundamentados nos costumes e na tradição, e não em leis codificadas. Segundo esta concepção, não existe proteção aos direitos morais. Por outro lado, a existência de um direito eminentemente econômico, chamado de “direito de cópia”, ou “*copyright*”, constituiu-se num dos pilares do capitalismo, ao transformar conhecimento em mercadoria.

Nos artigos 28 a 45, a Lei de Direitos Autorais define os chamados direitos patrimoniais do autor, garantindo ao titular ou ao cessionário do direito autoral o monopólio da exploração material das obras (art. 28. *Cabe ao autor o direito exclusivo de utilizar, fruir e dispor da obra literária, artística ou científica*), conferindo ao autor da obra intelectual

1. Na maioria dos países de língua latina o TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*) é conhecido como ADPIC. Entretanto, por ser comumente empregado no Brasil, usaremos neste relatório a sigla em inglês.

2. O TRIPS passou a se aplicado no Brasil a partir do Decreto Legislativo 30, de 15/12/1994 e do Decreto Federal 1.355, de 30/12/1994.

3. Lei 9.279/96. Também faz parte da legislação sobre propriedade industrial o Decreto 2.553/98.

4. Lei 9.456/97

a prerrogativa de auferir vantagens pecuniárias com a utilização da obra e ser remunerado por sua exploração econômica. Tal exploração pode ser realizada pelo próprio autor ou por pessoa autorizada por ele(a), conforme ficar estipulado em contratos nos quais artistas cedem os direitos a terceiros (artigos 49 a 67).

Há que se destacar, também, a existência dos “direitos conexos” (artigos 89 a 96), ou seja, a lei assume que o produtor do fonograma, do livro ou da obra audiovisual, por exemplo, detém alguma interferência no resultado autoral das obras que promove. Neste caso, o direito autoral se confunde, quase que em definitivo, com a lógica da produção industrial. Confusão esta que só aumenta por ser o Brasil o único país que possui apenas um órgão para arrecadar tanto os direitos autorais quanto os direitos conexos.

Por fim, a lei versa sobre as sanções civis aos violadores dos direitos autorais (artigos 102 a 110), que serão, também, objeto do Código Civil (artigos 186 e 927).

A Lei 5.988 de 1973 – anterior à atual – quando da promulgação da atual Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610), não foi completamente revogada. Manteve-se o artigo 17 (§ 1º e 2º), que possibilita o registro das obras pelos autores em instituições mantidas pelo Estado brasileiro, como a Biblioteca Nacional, a Escola de Música e a Escola de Belas Artes da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o Instituto Nacional do Cinema e o Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. As regras para o registro são estabelecidas por cada uma dessas entidades.

Lei 10.695/03 (Lei Anti-pirataria)

A Lei 10.695 de 2003, mais conhecida como Lei Anti-Pirataria, alterou o Código Penal e o Código de Processo Penal, elevando as penas e os tipos penais para os violadores de direitos autorais. A pena mínima para a prática de contrafação com o intuito de lucro, a partir de 2003, passou de um para dois anos.

Código Penal

Art. 184 - Violar direitos de autor e os que lhe são conexos:

Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.

§ 1º Se a violação consistir em reprodução total ou parcial, com intuito de lucro direto ou indireto, por

qualquer meio ou processo, de obra intelectual, interpretação, execução ou fonograma, sem autorização expressa do autor, do artista intérprete ou executante, do produtor, conforme o caso, ou de quem os represente:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 2º Na mesma pena do § 1º incorre quem, com o intuito de lucro direto ou indireto, distribui, vende, expõe à venda, aluga, introduz no País, adquire, oculta, tem em depósito, original ou cópia de obra intelectual ou fonograma reproduzido com violação do direito de autor, do direito de artista intérprete ou executante ou do direito do produtor de fonograma, ou, ainda, aluga original ou cópia de obra intelectual ou fonograma, sem a expressa autorização dos titulares dos direitos ou de quem os represente.

§ 3º Se a violação consistir no oferecimento ao público, mediante cabo, fibra ótica, satélite, ondas ou qualquer outro sistema que permita ao usuário realizar a seleção da obra ou produção para recebê-la em um tempo e lugar previamente determinados por quem formula a demanda, com intuito de lucro, direto ou indireto, sem autorização expressa, conforme o caso, do autor, do artista intérprete ou executante, do produtor de fonograma, ou de quem os represente:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

§ 4º O disposto nos §§ 1º, 2º e 3º não se aplica quando se tratar de exceção ou limitação ao direito de autor ou os que lhe são conexos, em conformidade com o previsto na Lei nº. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, nem a cópia de obra intelectual ou fonograma, em um só exemplar, para uso privado do copista, sem intuito de lucro direto ou indireto.

No parágrafo 3º, evidencia-se a intenção dos legisladores de incluir a prática de contrafação pela internet, assim como das ligações clandestinas de TV a cabo⁵, tipificando como crime o oferecimento de arquivos digitalizados a terceiros.

Já o último parágrafo, apesar de estabelecer que não incorre nas penas dos parágrafos anteriores a prática sem fins lucrativos, dá margem para que as reproduções para uso próprio sejam enquadradas pelo *caput* do artigo, que prevê a pena de três meses a um ano de detenção. Esta interpretação é frequentemente utilizada nos tribunais pelos advogados da indústria do direito de autor.

5. Conhecidas popularmente como “gatos”, as ligações clandestinas de TV a cabo são prática comum tanto em favelas como em condomínios de classe média.

Nesse sentido, deve-se questionar com veemência o fato da legislação estabelecer, mesmo em casos de reprodução sem fins lucrativos de fonogramas, videogramas e obras literárias, uma relação com a esfera do Direito Penal, com penas restritivas de liberdade. Pelo princípio da intervenção mínima, não se deve encarcerar um ser humano por um ano, ou mesmo três meses, pela violação de um direito autoral.

Além disso, a Lei Anti-pirataria alterou o Código de Processo Penal, facilitando a busca e apreensão dos materiais reproduzidos ilegalmente, assim como os equipamentos utilizados para viabilizar as reproduções. Da mesma forma, a nova redação do Código de Processo Penal atribuiu aos titulares de direito de autor a condição de fiéis depositários de todos os bens apreendidos. Por fim, as alterações deram ao Judiciário o poder de determinar a destruição dos bens ilicitamente produzidos ou reproduzidos e às associações de titulares de direitos de autor a possibilidade de funcionar como assistente da acusação nos crimes previstos no artigo 184 do Código Penal, quando praticado em detrimento de qualquer de seus associados⁶.

IMPLEMENTAÇÃO O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

O regime de partilha do conhecimento

A intenção dos legisladores, em 1998, foi conciliar o ordenamento jurídico do período anterior às normas estabelecidas no Acordo TRIPS. Ao mesmo tempo em que procura dar proteção ao direito moral dos autores, a lei brasileira também visa garantir a integralidade do direito autoral patrimonial e a respectiva proteção às reproduções não autorizadas das obras. Na prática, procuram preservar o modelo desenvolvido no século XX, com as indústrias audiovisual, fonográfica e editorial mantendo o monopólio da difusão da cultura e do conhecimento. A substituição da Convenção de Paris⁷ pelo TRIPS demonstra que entramos numa nova fase – especialmente radicalizada

pela revolução digital – de apropriação da informação pela lógica da mercadoria.

Ao longo do século XX, o centro do capitalismo passou da produção industrial para o sistema financeiro. A racionalidade deste novo modelo de acumulação capitalista pressupõe que as leis que protegem a propriedade estendam-se para além do produto e passem a incorporar os processos de criação, ou seja, passem a proteger o conhecimento empregado nestes processos⁸. Este (o conhecimento), por sua vez, revela-se a nova base do capitalismo e, para garantir o lucro dos detentores da informação, foi preciso impor barreiras ao acesso deste bem e torná-lo um bem escasso.

As conseqüências mais visíveis desse processo, além da convergência tecnológica, são a progressiva concentração da propriedade e a emergência de um reduzido número de corporações transnacionais de comunicação, assim como a feroz pressão da indústria do direito autoral sobre os governos nacionais. As recentes fusões das corporações de comunicação são sintoma desse processo. Ao mesmo tempo em que se concentram os grupos com capital para financiar a produção de informação e cultura, cresce a necessidade de controle da circulação dessa produção para garantir que o fluxo desses bens seja exclusivamente marcado por uma relação capitalista e que os lucros auferidos por essas companhias sejam cada vez maiores⁹. O fato da propriedade intelectual, e mais especificamente do direito autoral, passar a ser regido por um acordo de negociações comerciais multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC) é símbolo dessa transformação. Vincular o tema da propriedade intelectual ao comércio internacional foi, de fato, uma necessidade imposta para garantir a exploração comercial dos bens materiais e simbólicos produzidos nos países desenvolvidos e exportados para os países em desenvolvimento, assim como os bens produzidos nos países em desenvolvimento cujos direitos de exploração pertencem a companhias transnacionais.

A universalização do neoliberalismo nas últimas décadas requereu, contraditoriamente, que os Estados se tornassem guardiões dessa relação

6. Para ver o texto completo da Lei 10.695/03, ver legislação consolidada em www.planalto.gov.br

7. A Convenção Internacional para a proteção do Direito do Autor, revista em Paris a 24 de julho de 1971 foi ratificada no Brasil pela Lei 76.905 de 24/12/75.

8. Um outro fator importante para o incremento da lógica da propriedade intelectual foi o crescimento exponencial do “trabalho morto”, de caráter repetitivo, realizado pelo maquinário (cada vez mais sofisticado). Assim, o valor acrescido na mercadoria cada vez mais se deslocou para o campo do trabalho imaterial.

9. A própria natureza intrínseca da informação tende a “facilitar” a sua reprodução. A informação tem custo de reprodução zero (ainda mais com a digitalização de seu suporte material) e não sofre (ao contrário de todas as demais mercadorias) a depreciação natural do tempo (entropia).

comercial e passassem a regular a circulação da informação e da cultura para atender a interesses privados. A legislação autoral brasileira, ao proteger mais o direito daqueles que exercem a atividade industrial de reprodução do suporte material onde a obra está contida (direitos conexos) do que o criador propriamente, evidencia que o conhecimento, ou a cultura, transformou-se em mercadoria, passível de uma única forma de regulação: a que tenha como objetivo garantir o lucro da indústria do direito autoral. Dessa forma, protege-se não a criação, mas apenas a distribuição de um produto.

O sistema de proteção da propriedade intelectual vigente, portanto, transforma os direitos do autor em “direitos da indústria” e, conseqüentemente, o alto custo da aquisição de obras em diferentes suportes, num país com as características do Brasil, torna inviável seu consumo pela maioria da população. As baixas vendagens das obras/produtos, em função do alto preço e do baixo poder aquisitivo da população, acabam por servir como justificativa para o aumento dos preços dessas mercadorias para que o lucro por unidade compense o pequeno poder aquisitivo da maioria dos indivíduos. Os altos preços desestimulam ainda mais os consumidores, que vêm nos produtos pirateados¹⁰ uma possibilidade legítima de ter acesso à informação e à cultura.

Segmento Musical

Essa realidade é evidente na indústria fonográfica, onde os produtos piratas respondem por 63%¹¹ das vendagens e têm sido, segundo executivos das grandes companhias, um dos diversos fatores de desestruturação das principais gravadoras¹². Contudo, os diferentes números apresentados pelas empresas, entidades de gestão de direitos autorais e órgãos de combate à pirataria não possibilitam estimar com precisão os “prejuízos” reais da indústria fonográfica e a sonegação

de impostos relacionados à venda de cópias não autorizadas¹³. Porém, o alto índice de pirataria, combinação do pequeno poder aquisitivo da população e da ausência histórica de políticas de democratização do acesso aos bens culturais, acaba por criar – e isso não se pode negar – uma indústria ilegal que possui vínculos estreitos com o crime organizado. Tal relação tende a legitimar o discurso repressor da indústria do direito autoral e dificulta o debate público sobre a necessidade da reformulação do marco regulatório.

A lista dos 20 CDs e DVDs mais vendidos no Brasil em 2004 mostra a predominância de cantores e cantoras nacionais no gosto do consumidor. Os únicos nomes internacionais presentes entre os CDs são o grupo U2 e a coletânea “Malhação Internacional 2004”. Entre os DVDs, 16 dos 20 títulos são de artistas nacionais. Quem lucra com isso, no entanto, não é o Brasil. As *majors* internacionais Universal, BMG, Sony, EMI e Warner são responsáveis por 14 dos 20 CDs mais vendidos. No campo dos DVDs, o quadro se repete, com 15 entre os 20 mais vendidos sendo das transnacionais.

Paralelamente, a ausência de um modelo de negócio que se adapte às condições socioeconômicas brasileiras, aliadas às transformações tecnológicas atuais, tem criado as condições para que, cada vez mais, compositores e intérpretes abandonem as grandes gravadoras para se tornarem “independentes”, voltando a controlar a publicação e comercialização das edições de seus trabalhos. Dessa forma, ao mesmo tempo em que não cedem seus direitos a terceiros, criam condições de reformatização das relações comerciais que hoje aparecem como antagônicas aos direitos autorais¹⁴.

É preciso reafirmar que a indústria do direito autoral do segmento musical tem contribuído decisivamente para o desvirtuamento das funções públicas dos veículos de radiodifusão. As grandes

10. Termo bastante difundido no Brasil, a “pirataria” refere-se à reprodução não autorizada de produtos protegidos pelo direito autoral com a clara finalidade de geração de lucro. Normalmente, esses produtos são reproduzidos em grande escala e depois repassados para o comércio informal.

11. Fonte: Associação Brasileira dos Produtores de Discos (ABPD)

12. Os CDs de música piratas são vendidos, em média, por um preço cinco vezes menor. É imprecisa, entretanto, a afirmação de que a pirataria é a única ou principal causa das dificuldades atuais das *majors*. Porém, tal interferência existe e não pode ser desconsiderada. O relatório anual da ABPD, que congrega as cinco maiores gravadoras estrangeiras, ou *majors* (EMI, Sony, BMG, Universal e Warner), aponta uma queda de 17% em valores e de 25% no que diz respeito a unidades vendidas em 2003 em relação a 2002.

13. Isso se justifica porque a compra de um CD não autorizado não pode ser computada como uma possível compra de um CD “legal”, exatamente porque o que viabiliza o acesso aos produtos pela população é seu preço mais baixo. Fosse o valor dos produtos ilegais semelhante ao praticado pela indústria, aí sim se poderia estabelecer uma relação direta entre um CD “pirata” comprado e um CD “legal” não comprado.

14. Nesse sentido, o aumento do número de selos independentes – e de artistas de renome que a eles aderem – também pode, em certa medida, ser considerado uma das causas da queda nas vendas das *majors*.

15. No Brasil, a despeito do crescente número de selos independentes, as cinco maiores gravadoras permanecem as *majors*.

gravadoras¹⁵ utilizam-se ininterruptamente de um instrumento popularmente conhecido como “jabaculê”, ou “jabá”. Na prática, trata-se da compra pelas gravadoras de espaço nos veículos de radiodifusão para a inserção dos artistas cujos direitos de exploração das obras foram a ela cedidos. No rádio, em especial nos grandes e médios centros urbanos, é o “jabá” que determina a grade de programação da maioria das rádios comerciais (e que possuem maior audiência). Na televisão, a realidade não difere: parcela significativa dos programas musicais e “de auditório” determina os artistas que farão parte da programação em função das verbas que recebem das *majors*.

Atualmente, apesar de as grandes corporações do setor musical serem responsáveis por apenas 16% dos discos de música brasileira lançados, seus “produtos” ocupam 97% da radiodifusão pública¹⁶. Por certo, o principal papel cumprido pelas multinacionais tem sido o de impedir que o público tenha acesso à maior parcela do se produz musicalmente no país. Mais do que um meio imoral e ilegal de promover as vendas, o jabá converteu-se numa forma intolerável de censura à produção/distribuição cultural nacional, comprometendo a radiodifusão como um espaço de autêntica troca cultural.

O dispêndio das gravadoras com a compra ilegal de espaço no rádio e na televisão pode ser considerado, em conjunto com altos preços dos produtos, uma das principais causas da progressiva desestruturação financeira das *majors* no Brasil e foi, assumidamente, a causa da falência da principal tentativa recente de criação de uma grande gravadora de capital nacional¹⁷.

Programas de computador

As cópias não autorizadas de softwares proprietários (cujos valores no mercado informal podem ser até 50 vezes mais baixos do que a licença de uso de um software proprietário) respondem por mais da metade do mercado brasileiro de programas de computador. Para preservar seus lucros e

coibir a cópia de produtos não licenciados, as grandes empresas de softwares de código fechado financiam intensas campanhas publicitárias em rádio, televisão, salas de cinema, internet e periódicos diários e semanais.

Tais campanhas, que promovem a relação simbólica entre o usuário de cópias ilegais e o crime organizado, somadas às multas aplicadas a um número significativo de empresas que utilizavam softwares copiados ilegalmente, reduziram sensivelmente a porcentagem de softwares piratas nos computadores brasileiros. De 1994 a 2002, o índice de softwares copiados sem autorização no Brasil passou de 77% para 55%. Devido ao crescimento de número de computadores no mesmo período, tal redução, porém, não significou um decréscimo em números absolutos de computadores com softwares copiados ilegalmente¹⁸.

Livros e bibliotecas públicas

No caso das fotocópias de livros, em especial no uso relacionado à educação, houve, a partir de 1998, uma pressão crescente das organizações de editores, em especial da Associação Brasileira de Direitos Reprográficos (ABDR), para que os centros de fotocópias de universidades passassem a ser fiscalizados e impedissem a cópia de obras acadêmicas e literárias.

O objetivo das pressões era reduzir as reproduções completas ou de grandes trechos de livros. A influência coercitiva, na prática, diluiu-se com o tempo. Diante da impossibilidade de aquisição de livros pela maioria dos estudantes e da dificuldade na definição de “pequenos trechos”, como consta na Lei 9.610, os centros de fotocópia continuam a ser a principal fonte de material educacional impresso¹⁹. Segundo pesquisa, estima-se que entre 20 e 28 bilhões de páginas sejam copiadas por ano nas universidades, ou seja, se o cálculo for feito a partir do número de páginas, para cada livro vendido, quatro são copiados²⁰. Porém, como não há uma definição possível para “pequenos trechos”, como consta na Lei 9.610/98, é impossível

16. Fonte: pesquisa de Sérgio Rubens de Araújo Torres, disponível em www.horadopovo.com.br/2004/julho/16-07-2004/pag8a.htm

17. A Abril Music, que pertencia ao Grupo Abril, encerrou suas atividades em 2002. Alguns de seus executivos admitiram publicamente que a empresa não estava suportando financeiramente o custeio das “verbas de promoção”, novo rótulo para a prática do jabá.

18. Fonte: Associação Brasileira de Empresas de Software (Abes)

19. Há, entretanto, a continuidade de uma série de ações repressivas. Em todo o país, segundo a ABDR, mais de 90 ações foram promovidas só em 2004. Exemplos de outras ações já realizadas são: em outubro de 2002, foram apreendidas em copiadoras na UERJ cópias de 140 obras. Em outubro de 2003, uma ação policial no campus da UFRJ resultou na apreensão de 300 cópias de obras. Em abril de 2003, mais de 200 cópias de livros foram apreendidas na UNB. Em novembro de 2003, na cidade de Goiânia, foram apreendidas 350 livros em copiadoras.

20. Fonte: RIBEIRO, Ana Cláudia da Silva Paiva. Academia e Pirataria - O livro na Universidade. UFRJ, 2002. Segundo a ABDR, a cópia de livros propicia perdas anuais de R\$ 400 milhões às editoras. Entretanto, assim como no setor musical, não é possível considerar que uma cópia de livro corresponderia à compra de outro. O baixo custo da cópia é que proporciona o acesso ao conteúdo pelos estudantes. Fosse a cópia impossível, assim como na música, a maioria não teria condições de comprar os livros.

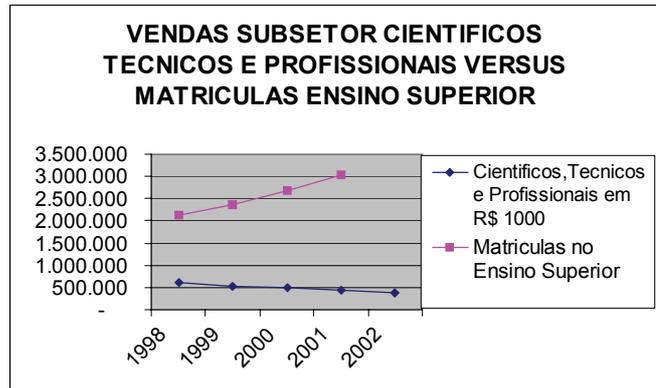
dizer quantas dessas cópias seriam “ilegais” segundo o ordenamento jurídico atual.

De fato, não há, pelo menos de maneira generalizada, um entendimento por parte de professores, pesquisadores e alunos de que a cópia de livros constitui-se ato ilícito. Os docentes, inclusive, estimulam a prática com as chamadas “pastas de professor”, em que os docentes selecionam textos de diversas procedências para compor a bibliografia de uma determinada disciplina e deixam nas copiadoras de suas unidades de ensino.

A busca pelo controle das fotocópias nas escolas e universidades, em parte, se explica pela soma do restrito hábito de leitura e da dificuldade na aquisição de livros pela maioria da população. Entre os membros da classe A, 50% têm o hábito de ler; na B, 37%; na C, 27%, e na classe D, 21%. As porcentagens são igualmente proporcionais ao nível de escolaridade: grau superior, 55%; ensino médio, 29%; 5ª a 8ª séries, 15%; 1ª a 4ª séries, 10%²¹. O “desinteresse” pela leitura está ligado, portanto, não somente a razões econômicas, mas também culturais/educacionais, visto que não podemos atribuir o pouco hábito de leitura exclusivamente à impossibilidade de aquisição de livros. Como mostram os números, as classes A e B também não lêem como suas equivalentes em outros países do mundo, como a Argentina e o México.

Segundo aponta pesquisa recente, apenas 26 milhões dos brasileiros leram ao menos um livro nos últimos três meses, o que corresponde a 30% da população adulta alfabetizada. O mercado consumidor é ainda menor: 17,2 milhões de pessoas alfabetizadas acima de 14 anos compraram pelo menos um livro no ano de 2000²². Somente metade (53%) dos brasileiros alfabetizados possui mais de dez livros em casa.

A concentração do poder aquisitivo, sintoma de uma sociedade desigual como a brasileira, reflete também a desigualdade do poder de compra de livros. No Brasil, 16% da população concentram 73% dos livros adquiridos por pessoas físicas. Em seis estados das regiões Sul e Sudeste concentram-se mais da metade dos compradores (58%). Segundo revela a mesma pesquisa²³, metade dos livros lidos atualmente não são comprados. Ou seja, são emprestados ou doados.



A tabela acima, que relaciona a venda de livros acadêmicos/universitários e a evolução das matrículas no ensino superior, ajuda a dimensionar essa relação. Enquanto cresceram as matrículas, diminuíram as vendas. Por certo, o principal motor da expansão do ensino superior foi o crescimento das instituições privadas de ensino que, contraditoriamente, têm como principal público estudantes de baixa renda. Portanto, há uma evidente relação entre a aquisição de livros e o poder aquisitivo dos estudantes que, de 1998 a 2002, foi especialmente afetado pela crise econômica que atingiu o país²⁴.

As bibliotecas públicas, que poderiam democratizar o acesso ao conhecimento, não atingem parcela significativa da população. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 20% dos municípios brasileiros não possuem bibliotecas públicas. Mesmo entre aqueles municípios que têm o equipamento, 69% possuem apenas uma biblioteca.

Ainda em relação à democratização do conhecimento na área educacional, é importante destacar que o Estado brasileiro despense anualmente aproximadamente R\$ 580 milhões na compra de livros didáticos para a distribuição aos alunos da rede pública. Os custos dos 124 milhões de volumes comprados por ano incluem o pagamento de *royalties* aos autores (aproximadamente 10% dos preços de venda dos livros²⁵). Caso seja necessário adquirir mais unidades dos mesmos livros, o Estado brasileiro deve arcar novamente não somente com os *royalties* – já que os conteúdos dos livros não passam a fazer parte do domínio público e não podem ser reproduzidos livremente, mesmo que resguardos os direitos morais dos auto-

21. Fonte: Câmara Brasil do Livro.

22. Idem.

23. Fonte: Pesquisa Produção e Vendas do Setor Editorial Brasileiro 2002

24. Segundo dados do IBGE, a renda média do brasileiro caiu 25% de 1997 a 2002.

25. Fonte: ABDR e Associação Brasileira de Escritores(ABE)

26. Fonte: Ministério da Educação - www.mec.gov.br

27. Idem.

res – mas deve proceder nova compra sob mesmas regras de mercado²⁶. Em função disso, a compra governamental de livros didáticos é responsável pelo lucro de parcela significativa de editoras e resulta em pressões permanentes dessas empresas sobre as comissões avaliadoras dos livros, responsáveis pela escolha dos livros.

É preciso especial atenção a essa questão, principalmente pelo fato do governo brasileiro ser o maior comprador de livros do Brasil e do mundo, tendo adquirido, em 2002, 162,2 milhões de exemplares para seus programas de ensino básico²⁷.

Em relação a cópias de obras em suporte de papel, especialistas e juristas brasileiros com atuação no campo do direito autoral – e que não advogam para empresas ou associações gestoras de direitos autorais – são unânimes em afirmar que, no Brasil, é fundamental forjar uma definição ampla do conceito de “uso pessoal”, para que a circulação do conhecimento produzido não seja obstruída pelas necessidades de mercado impostas pelas editoras.

As restrições previstas na legislação brasileira, que só autoriza cópia de “pequenos trechos”, “em um só exemplar”, “para uso privado do copista”, quando referidas ao mundo digital, tornam a situação ainda mais complexa. Considerando que a Lei 9.610/98 controla, dentre outros elementos, os direitos de “cópia”, o direito autoral, como colocado no ordenamento brasileiro, passa a ser hegemônico no ambiente digital. Em termos práticos, representa barreiras muito altas de acesso à informação, ao conhecimento e, portanto, à efetivação de direitos humanos, em especial o direito à educação e à cultura.

Impõe-se, assim, um ciclo vicioso. A ausência de condições materiais impossibilita que o regi-

me de direitos autorais idealizado pelos legisladores seja colocado em prática. Inversamente, a busca pela efetivação do regime proposto pela legislação acaba por criar mais obstáculos ao desenvolvimento da sociedade brasileira, na medida em que restringe a livre circulação de informações.

O direito autoral na multimídia

Segundo apontam autores mais recentes, as Leis 9.610/98 e 9.609/98, apesar de ambientar a legislação brasileira ao TRIPS, já podem ser consideradas defasadas em relação à atual realidade tecnológica, pois transferem para as obras digitais os mesmos princípios das obras analógicas. Tal raciocínio aplica-se especialmente às criações em multimídia, onde duas ou mais formas digitalizadas de expressão artística são transmitidas através de um software.

Ao contrário da Europa e dos EUA, o Brasil ainda não possui qualquer lei específica sobre a matéria. A concepção individualista que impera na regulamentação do direito de autor nas obras analógicas pode tornar-se um entrave à criação no ambiente digital, na medida em que o criador da obra multimídia deve necessariamente obter permissão dos autores das obras que vão compor o multimídia. Na medida em que não pode utilizar componentes de obras de terceiros (característica fundamental do multimídia) para a criação dessa nova obra, o autor encontra um sério obstáculo ao desenvolvimento dos produtos. Como consequência, o criador da obra multimídia, em parcela significativa dos casos, acaba optando entre violar o direito autoral (utilizando o material sem autorização), desistir do projeto ou utilizar somente material próprio ou de domínio público, limitando a concepção original da obra.

B 2: Medidas práticas para implementar esse regime.

B 2.1 - Políticas públicas e ações para encorajar e possibilitar a mais ampla e difusa geração e comunicação do conhecimento, que podem incluir:

- modos de celebrar bons trabalhos por parte de profissionais e do público;
- incentivos públicos para pesquisa e criação local/nacional do conhecimento em áreas de reconhecida necessidade;
- instrumentos públicos para facilitar o acesso ao conhecimento, inclusive uma política de disseminação de conteúdo de interesse público;
- apoio público para software livre e de código aberto – por exemplo através de uma política pública de provisão – e para o desenvolvimento de especialistas nacionais;
- currículos escolares que encorajem métodos críticos e questionadores de aprendizado;
- apoio prático ao desenvolvimento de abordagens voltadas ao desenvolvimento e amistosas à comunidade para a partilha do conhecimento, como *copyleft*, *General Public License (GPL)* etc.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

A Lei 9.609/98, publicada simultaneamente à Lei de Direitos Autorais (9.610), dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programas de computador e sua comercialização no país.

Art. 2º. O regime de proteção à propriedade intelectual de programa de computador é o conferido às obras literárias pela legislação de direitos autorais e conexos vigente no País.

§ 1º Não se aplicam ao programa de computador as disposições relativas aos direitos morais, ressalvado, a qualquer tempo, o direito do autor de reivindicar a paternidade do programa de computador e o direito do autor de opor-se a alterações não-autorizadas, quando estas impliquem deformação, mutilação ou outra modificação do programa de computador, que prejudiquem a sua honra ou a sua reputação.

§ 2º Fica assegurada a tutela dos direitos relativos a programa de computador pelo prazo de 50 anos, contados a partir de 1º de janeiro do ano subsequente ao da sua publicação ou, na ausência desta, da sua criação.

Apesar de facultativa aos titulares do direito – os empregadores, conforme estabelece o artigo 4º – a regulamentação sobre o registro dos programas foi estabelecida pelo Decreto Presidencial 2.556, também de 1998.

Ao tratar o software com o mesmo status que a obra literária, a legislação brasileira não só garante sua proteção pela Lei 9.610/98 como também propicia o entendimento de que a criação do software é exclusivamente individual (ou de um grupo de pessoas) e, portanto, passível de proteção²⁸. Não há na principal lei brasileira sobre o assunto qualquer menção expressa à possibilidade de criação colaborativa de softwares, como é o caso do software livre. Tal entendimento estende-se a toda produção científico-tecnológica atual que, de fato, pode ser considerada de caráter coletivo, mas que é tratada na legislação como fruto exclusivo de elaboração individual.

Os softwares, por ficção jurídica, apesar de serem tratados como obras literárias, em princípio não precisam ser registrados para obter proteção legal. Todavia, para que a proteção possa “produzir efeitos em relação a terceiros”²⁹, ou seja, para que

28. Por outro lado, toda a política de fomento aos softwares nacionais, desenvolvida pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, trata os programas de computador como produtos industriais e, por isso, coletivos.

29. Lei 9.609/98, Art. 11º

os direitos possam ser exercidos contra alguém que porventura venha a violar os direitos do titular, o software precisa ser registrado no Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi).

IMPLEMENTAÇÃO O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

Pressões da Indústria do direito autoral

A ineficácia das políticas governamentais para impedir a pirataria tem sido motivo de sucessivas pressões internacionais sobre o Brasil, especialmente do governo norte-americano e das organizações que representam a indústria de direitos de autor nos Estados Unidos e possuem escritórios no Brasil. Em junho de 2004, por exemplo, os Estados Unidos anunciaram que o Brasil poderia perder o acesso a um regime especial de tarifas caso não apresentasse “melhoras” na proteção à propriedade intelectual. Um mês antes, em 20 de maio, a International Intellectual Property Alliance enviou correspondência oficial ao Escritório de Representação Comercial dos EUA indicando que o Brasil não “cumpria suas obrigações” no que se referia à proteção da propriedade intelectual.

Para responder às pressões da indústria de direito autoral nacional e internacional, o Congresso Nacional aprovou em 2003 a Lei 10.695, mais conhecida como Lei Anti-pirataria, aumentando as punições para a prática de contrafação. Os sete mil processos por “pirataria audiovisual” abertos no Brasil, entretanto, resultaram em apenas 16 condenações e nenhuma prisão³⁰. A relação numérica revela que uma realidade socialmente injusta como a do Brasil gera dificuldades no meio jurídico em determinar a linha divisória entre o legal e o legítimo. Mais ainda, evidencia que não há qualquer ambiente para a punição de usuários de cópias reproduzidas para uso pessoal sem pagamento de *royalties*.

Também em 2003, o Congresso Nacional instalou a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pirataria³¹ com o objetivo de investigar e processar os grandes capitalistas das falsificações e cópias ilegais³². A CPI, que finalizou seus trabalhos em junho de 2004 e sugeriu o indiciamento de 80

pessoas, encaminhou ao Ministério da Justiça relatório em que propõe a adoção de uma série de medidas para combater a pirataria no Brasil. A mais importante das propostas é a criação do Plano Nacional de Combate à Pirataria, que articularia diversos setores do governo para diminuir a evasão fiscal e os “delitos” contra a propriedade intelectual.

As recomendações do relatório da CPI, a permanente pressão da indústria do direito autoral e a crescente prática de contrafação motivaram a criação, em 2004, do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual. Trata-se de um órgão colegiado consultivo vinculado ao Ministério da Justiça e que tem como função justamente elaborar as diretrizes para a formulação e proposição do Plano Nacional de Combate à Pirataria. O conselho, principalmente pelas pressões que motivaram sua criação, tende a tornar-se um espaço institucional ocupado majoritariamente por representantes dos interesses das grandes corporações.

Outro sinal evidente das movimentações da indústria está no desenvolvimento e uso de tecnologias restritivas. No final de 2002, a gravadora EMI lançou os primeiros CDs musicais com um dispositivo “antipirataria” desenvolvido pela Microsoft, que impede que um CD musical, legitimamente adquirido, seja copiado para o computador do consumidor e, conseqüentemente, gravado em outro CD ou transmitido pela internet. Como assume a própria Philips, detentora da tecnologia dos Compact Discs, os novos discos antipirataria não poderiam ser chamados de CDs, porque eles usam técnicas de gravação diferentes do CD comum, reduzindo a qualidade do som e a durabilidade das mídias³³.

Contudo, a adoção de mecanismos que impedem a cópia de um CD musical – como bem frisam as provocações encaminhadas por advogados ao Ministério Público – é uma ação que extrapola os direitos patrimoniais do autor e afronta o atual ordenamento jurídico brasileiro. Por impedir o livre acesso à informação e à cultura, inalienáveis e indisponíveis direitos de todos os indivíduos, a EMI e as outras *majors* travam atualmente uma disputa nos tribunais para legitimar a nova tecnologia, ainda não generalizada no país³⁴.

30. Fonte: Associação de Defesa da Propriedade Intelectual (Adepi)

31. www.camara.gov.br

32. Os pequenos comerciantes de produtos ilegais são, por enquanto, poupados das ações policiais. Quando flagrados, costumam-se somente apreender os produtos, apesar da legislação também criminalizar os comerciantes de produtos copiados ilegalmente.

33. Fonte: Consultor Jurídico – www.conjur.uol.com.br

34. Nos EUA, os maiores selos de música do mundo estão sendo processados por inúmeros consumidores por causa de CDs antipirataria, projetados para evitar a troca ilegal de músicas pela internet.

A gestão coletiva no setor musical

Na outra ponta do direito autoral estão entidades representativas dos autores, que estabelecem regras para o recolhimento da arrecadação e distribuição dos *royalties*. A Lei 9.610/98 estabelece em seu artigo 97 que “para o exercício e defesa de seus direitos, podem os autores e os titulares de direitos conexos associar-se sem o intuito de lucro” e mantém o Escritório Central de Arrecadação e Distribuição (Ecad)³⁵, criação da lei de 1973. O órgão é o responsável por coordenar a fiscalização, arrecadação e distribuição dos valores provenientes das execuções de obras musicais, repassando 82% dos valores relativos à arrecadação para associações de músicos que, por sua vez, repassam os valores, descontados mais 6%, aos compositores e a elas filiados.

No segmento musical, as práticas do Ecad são contestadas por músicos e produtores. Entre as questões mais relevantes estão a ausência de critérios na cobrança de usuários, o cerceamento à realização de eventos populares sem fins lucrativos, os mecanismos pouco claros de distribuição de *royalties* e a apropriação de valores relativos ao recolhimento sobre composições cujos autores não são filiados a associações.

Há, além disso, uma falsa liberdade associativa. Segundo a legislação (artigos 98 e 99 da Lei 9.610), o compositor pode optar entre fazer a arrecadação por si ou mediante associação, não havendo, portanto, obrigatoriedade de associação. Entretanto, caso o compositor não se associe a uma entidade filiada, o Ecad recolhe os *royalties* relativos à exibição pública de suas obras, mas não repassa ao autor³⁶.

No Brasil, diferentemente de países como a França, a Inglaterra e os EUA, não há qualquer controle governamental sobre as entidades gestoras coletivas de direitos autorais³⁷, seja o Ecad, sejam as associações. Tal falta de controle, muitas vezes, faz com que a prerrogativa do monopólio de gestão dos direitos autorais seja exercida abusivamente. A cobrança de altos valores para a execução de obras musicais pode, por exem-

plo, inviabilizar o desenvolvimento de atividades econômicas no mesmo e em outros segmentos, assim como impedir o funcionamento de espaços públicos culturais e de entretenimento que não tenham fins lucrativos.

A mesma política de arrecadação proposta pela legislação não diferencia os “tipos” de mídia, como as rádios comunitárias. Em sua maioria, tais veículos não têm qualquer mecanismo de geração de renda (dada, em grande parte, a legislação repressiva para o setor), não podendo arcar com custos relativos ao pagamento de *royalties*. Atualmente, devido à evidente penúria financeira das rádios, a pressão do Ecad sobre os veículos comunitários diminuiu. Porém, tal fato é mais uma evidência da necessidade do desenvolvimento de uma legislação de direitos autorais que diferencie não só os tipos de mídia como também os espaços de execução pública das obras musicais.

A gestão dos direitos autorais dos autores de livros, artes visuais e teatro

Não há, no Brasil, a gestão coletiva dos direitos dos autores de livros. O repasse dos *royalties* provenientes da exploração comercial das obras é feito diretamente pelas editoras aos autores. Entretanto, diversas entidades procuram organizar os autores de livros. Entre elas estão a Associação Brasileira de Escritores (ABE), entidade nacional para a “defesa dos direitos autorais e demais direitos dos escritores”, e Associação Brasileira dos Autores de Livros Educativos (Abrale).

Na área de teatro/artes cênicas, os direitos autorais podem ser recolhidos pela Sociedade Brasileira de Autores Teatrais (SBAT), entidade fundada em 1917 e que atualmente se encontra bastante desarticulada.

Em 2004, foi criada a Associação Brasileira dos Direitos de Autores Visuais (AUTVIS), a primeira com finalidade de administrar os direitos autorais dos criadores visuais e possibilitar o intercâmbio mundial das obras por meio das sociedades internacionais de administração de direitos autorais³⁸.

35. Lei 9.610/98 - Art. 99. *As associações manterão um único escritório central para a arrecadação e distribuição, em comum, dos direitos relativos à execução pública das obras musicais e lítero-musicais e de fonogramas, inclusive por meio da radiodifusão e transmissão por qualquer modalidade, e da exibição de obras audiovisuais*

36. Diversos compositores e produtores de eventos musicais relatam experiências em que foram obrigados a arcar com os custos impostos pelo Ecad, mesmo com os autores não sendo filiados a nenhuma associação. Procurado, o Ecad não quis se pronunciar sobre a questão.

37. Fonte: Ministério da Cultura – www.cultura.gov.br

38. Para saber mais sobre a atuação das entidades consultar: www.abe.org.br, www.abrale.org.br, www.autvis.org.br e www.sbat.org.br

B 2.2 - Uma interpretação ativa e a implementação, por parte de órgãos públicos e estatais, das leis e acordos nacionais e internacionais sobre *copyright* e patentes relevantes, favorecendo uma partilha equilibrada do conhecimento, ou seja:

- apoio para o ‘uso justo’ de material sobre *copyright*, freqüentemente barrado por termos de licenciamento não negociáveis para material digital, como publicações especializadas;
- reconhecimento e proteção dos ‘direitos morais’ dos autores;
- restrições sobre o gerenciamento de direitos digitais, encriptação e mecanismos anti-burladores que inibam o uso justo de informação eletrônica;
- esforços para formatar a propriedade intelectual de acordo com condições nacionais, o que freqüentemente irá contra tendências nos acordos internacionais;
- esforços para formatar a propriedade intelectual em produtos digitais que promovam novos modelos de negócios, baseados na partilha do conhecimento, e que coíbam medidas (como o patenteamento de software) que mantenham monopólios ou oligopólios e inibam a inovação;
- esforços para assegurar que expressões de folclore não sejam registradas e exploradas por terceiras partes (incluindo o problema do ‘autor identificável’), ou seja, pela incorporação da proteção folclórica na legislação nacional (casos de Bolívia, 1968, e Quênia, 1975).

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Limitações do direito de autor

No artigo 46, a Lei de Direitos Autorais (9.610/98) estabelece as limitações aos direitos autorais. Define que não constitui ofensa ao autor a “reprodução, em um só exemplar de pequenos trechos, para uso privado do copista, desde que seja feita por este, sem intuito de lucro”. Este trecho da legislação, por sua imprecisão ao definir “pequenos trechos” de obras artísticas, literárias e científicas, e por ter relação direta na efetivação dos direitos à educação e à cultura, ambos garantias constitucionais e direitos fundamentais, é um dos mais controversos e importantes artigos da lei. Entretanto, essa definição, que autoriza a cópia de “pequenos trechos”, “em um só exemplar”, “para uso privado do copista”, como apontam diversos estudos de legislação comparada, pode ser considerada uma das mais restritas do mundo.

Na Alemanha, por exemplo, é possível se fazer cópia integral, para uso privado e pessoal, se a edição de uma obra literária estiver esgotada há pelo menos dois anos. Como justificativa, a compreensão de que não há qualquer sentido a existência de um direito exclusivo, por exemplo, se o

público nem sequer pode ter acesso à obra, por estar fora de catálogo ou esgotada.

Mesmo nos EUA, a legislação prevê o chamado “*fair use*”, que poderia ser traduzido como “uso justo”. Na prática, o “*fair use*”, por se inscrever como um princípio e não detalhar as formas permitidas de sua utilização, abre espaço, na tradição da *common law*, para a criação de jurisprudências tratando de novos usos. No caso da educação, por exemplo, é legítimo o uso de obra protegida por *copyright* se utilizada para o ensino (inclusive múltiplas cópias para uso em sala de aula).

Além disso, não são passíveis de proteção as “idéias, procedimentos normativos, sistemas, métodos, projetos ou conceitos matemáticos como tais”, assim como os “esquemas, planos ou regras para realizar atos mentais, jogos ou negócios”, os “formulários em branco para serem preenchidos por qualquer tipo de informação, científica ou não, e suas instruções”, os “textos de tratados ou convenções, leis, decretos, regulamentos, decisões judiciais e demais atos oficiais”, as “informações de uso comum tais como calendários, agendas, cadastros ou legendas”, os “nomes e títulos isolados” e o “aproveitamento industrial ou comercial das idéias contidas nas obras”³⁹.

39. Lei 9.610/98 – incisos I à VII do artigo 8º

Proteção ao conhecimento dos povos tradicionais

A Constituição Federal também procura assegurar a defesa das expressões dos povos tradicionais e do folclore brasileiro, impondo ao Estado a responsabilidade de garantir os direitos relativos à cultura, seja em relação à preservação, seja em relação à produção e à difusão:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Não há, contudo, qualquer legislação específica que regulamente esses princípios constitucionais, a não ser a instituição do registro de bens culturais de natureza imaterial e a criação do Plano Nacional do Patrimônio Imaterial⁴⁰ que, como veremos, nunca se tornou realidade.

IMPLEMENTAÇÃO

Com a desativação do Conselho Nacional de Direito Autoral, em 1990, a formulação de uma política para área do direito autoral foi abandonada pelo governo brasileiro. Os oito anos da administração de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) consolidaram a hegemonia neoliberal no país e com ela germinou o entendimento de que o Estado não seria responsável pela mediação das questões relacionadas à área autoral e que os conflitos daí derivados deveriam ser resolvidos mediante acordos contratuais diretos entre autores e usuários. Ou seja, que deveriam ser regidas exclusivamente pelas regras de mercado.

A partir de 2003, o governo brasileiro redefiniu algumas premissas que regiam os trabalhos sobre a questão da propriedade intelectual. A redefinição dos aspectos relacionados à tutela administrativa dos direitos autorais, com atribuição de novas competências, começou a ocupar relativo espaço na agenda governamental e o Estado passou a reivindicar algum protagonismo na formulação de estratégias de desenvolvimento relacionadas à propriedade intelectual.

A mudança de postura do governo brasileiro nas questões relativas à propriedade intelectual colocou em movimento o debate sobre o fluxo e o uso do conhecimento na sociedade da informação. Porém, conclusões sobre a eficácia da estratégia governamental atual e os rumos do direito autoral no Brasil tendem a ser imprecisas. As análises devem considerar que tal processo está atualmente em curso e pode ser interrompido em curto prazo de tempo. Além disso, é importante ressaltar a existência de contradições internas na gestão das políticas de governo, reflexo das divergências político-ideológicas dos membros da administração federal e principal explicação para as diferenças entre o discurso de seus membros e a prática da máquina estatal. De qualquer forma, podemos afirmar que o atual sentido do discurso governamental aponta para a possibilidade de uma disputa conceitual sobre o regime de direitos autorais no Brasil.

Se é correto afirmar que há avanços, deve-se registrar, porém, que o ímpeto brasileiro na defesa de um regime de partilha do conhecimento mais justo no plano internacional não encontra a mesma força no plano interno. Muitas vezes, o discurso ou a divulgação de uma determinada vontade política não corresponde necessariamente a uma realização concreta.

A atuação brasileira no plano internacional

O governo brasileiro, especialmente a partir de 2003, tem defendido nos fóruns internacionais⁴¹ um regime de partilha do conhecimento que privilegie o desenvolvimento de tecnologias e recursos humanos locais, buscando regras claras na circulação de produtos audiovisuais que permitam a sobrevivência das identidades, artistas, cientistas e produtores nacionais.

Nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), a diplomacia brasileira tem reiterado sua disposição em abandonar por completo o capítulo que versa sobre propriedade intelectual⁴². Entre outras providências, o governo brasileiro posiciona-se contra a ampliação dos procedimentos criminais nas violações da propriedade intelectual, assim como também rechaça as novas – e restritivas – definições dos termos “uso honesto”, “uso pessoal”, e do “acesso para propósitos educacionais” propostas pelos norte-americanos. Esse mesmo capítulo propõe que

40. Decreto 3.511/00

41. É preciso deixar claro que a postura do governo brasileiro nos fóruns internacionais reflete-se de maneira bastante tímida no plano interno. São, portanto, iniciativas que devem ser analisadas separadamente. Tal constatação, entretanto, não desmerece os méritos da postura adotada internacionalmente.

42. Para saber mais sobre a Alca e sua relação com a comunicação ver IP Justice – www.ipjustice.org

todas as disputas sobre domínios de internet sejam resolvidas pela *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (Icann), uma associação privada com sede nos EUA e vínculos com o governo norte-americano, hoje responsável pela governança da internet.

Nas recentes rodadas da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), em que alguns países têm insistido na introdução de um tratado para expandir o direito *sui generis* europeu sobre bancos de dados para o mundo, o Brasil, com o apoio da Índia, Rússia, China e associações civis internacionais tem insistido que a proposta não pode prosperar. Por este novo “direito”, tudo aquilo que é inserido em um banco de dados, mesmo que faça parte do domínio público, passa a ser de propriedade do criador do banco de dados.

O Brasil também tem recusado o estabelecimento de compromissos adicionais ao Acordo TRIPS na Organização Mundial do Comércio (OMC), conhecidos como TRIPS-plus. Se a recusa de alguns governos, entre eles o brasileiro, tem dificultado o estabelecimento multilateral do TRIPS-plus, tal prática tem ocorrido por meio de acordos de comércio bilaterais e regionais, em particular os feitos pelos Estados Unidos.

Além disso, o Brasil não assinou o tratado da OMPI de Direitos Autorais⁴³, de 1996, que propõe medidas tecnológicas para obras protegidas pelo direito autoral (que os EUA adotaram por meio do *Digital Millennium Copyright Act* e pelos mecanismos de *Digital Rights Management* e *anti-circumvention*). Segundo a proposta, o atual sistema de compra de um exemplar de um livro, de um CD de música ou de um DVD seria substituído pelo modelo já adotado no software, de licença de uso. A legislação também tem implicações sobre a legalidade da troca de arquivos em redes e vai obrigar provedores de acesso a retirar conteúdo do ar caso sejam solicitados a isso por alguém que alegue ter tido seus direitos autorais violados. Na Bélgica, por exemplo, em recentes casos envolvendo a troca de arquivos P2P (*peer-to-peer*)⁴⁴, servidores de acesso foram obrigados a cortar a conexão dos usuários acusados de trocar arquivos através desta tecnologia. Além disso, os titulares de direitos autorais poderão intimar os provedores de acesso para obter informações pessoais sobre usuários suspeitos, transformando pessoas comuns em potenciais criminosos.

Na reunião anual da OMPI, em setembro e outubro de 2004, o governo brasileiro, em conjunto com os governos argentino e boliviano, apresentou um documento sugerindo a negociação de um tratado para promover o acesso dos países em desenvolvimento ao conhecimento e à tecnologia, assim como a adoção de mecanismos colaborativos de compartilhamento de informação para estimular a inovação. O documento também propunha uma emenda à constituição da OMPI, salientando a necessidade de se considerar os interesses dos países menos desenvolvidos na elaboração das normas internacionais de propriedade intelectual, bem como a participação de ONGs e da sociedade civil nos fóruns de discussão, como representantes do interesse público.

A firme posição brasileira em relação à Alca e à OMPI contrasta com as negociações do Mercosul – lideradas pelo Brasil – com a União Européia, em que o governo brasileiro negocia regras mais brandas – e ainda pouco claras – no mercado brasileiro para o setor audiovisual europeu como moeda de troca para uma possível abertura da Europa aos produtos agrícolas do Mercosul⁴⁵.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

O incentivo à difusão do software livre

Um dos esforços mais claros do governo brasileiro em relação à partilha do conhecimento está relacionado à implementação de políticas de incentivo à adoção e produção de softwares livres. Segundo o governo federal, o desenvolvimento de softwares tem como objetivo a redução do pagamento de direitos autorais e o envio de divisas para o exterior – por ano, US\$ 1 bilhão é remetido como pagamento de *royalties*⁴⁶ –; o desenvolvimento da inteligência coletiva do país e a criação de uma indústria nacional de tecnologia da informação, com a promoção de novos modelos de negócios; e a viabilização dos programas de inclusão digital, já que o orçamento público não seria suficiente para os projetos caso fossem utilizados sistemas proprietários.

Alguns estados brasileiros já haviam buscado implementar políticas de incentivo ao software livre. O Rio Grande do Sul, caso mais emblemático, aprovou uma lei estadual em 2002 tornando pre-

43. Em inglês, o tratado é conhecido como *WIPO Copyright Treaty*

44. Conexões ponto-a-ponto, diretamente entre usuários.

45. Tal orientação explica-se pela forte presença de representantes do agro-negócio dentro do governo brasileiro, que possuem grande interesse na abertura do mercado europeu aos produtos agrícolas do Brasil.

46. Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia

ferencial a adoção de softwares livres nas repartições públicas. A lei foi contestada na Justiça pela Microsoft, e o Supremo Tribunal Federal concedeu liminar impedindo que ela entrasse em vigor⁴⁷. O governo federal, em 2003, optou por utilizar os precedentes da legislação atual (como a necessidade de promover o desenvolvimento nacional e de gerir os recursos públicos de maneira responsável) para implementar as políticas de incentivo ao software livre. Tal estratégia tem sido reproduzida por diferentes governos estaduais e municipais. Como resultado, o Brasil acabou se tornando o país pioneiro a ter uma política pública voltada ao software livre que buscasse superar o impasse jurídico surgido a partir da impossibilidade contratual de tradução da licença GNU-GPL⁴⁸ (caracterizada por assegurar o direito de executar, estudar, aperfeiçoar e modificar o programa, assim como de redistribuir cópias do mesmo).

Em 2003, o Executivo federal criou o Comitê Técnico de Implementação do Software Livre, órgão composto por diversos ministérios e coordenado pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI). O fato de o ITI ser ligado à Casa Civil da Presidência da República pode, em parte, ser considerado um sintoma importante do engajamento do governo federal com a implementação do software livre. Na prática, tal engajamento consiste no incentivo à adoção de sistemas abertos pelo poder público, empresas e cidadãos, à formação de recursos humanos, à disponibilização de verbas públicas para pesquisa em universidades e instituições e à concessão de crédito para a formação e desenvolvimento de micro e pequenas empresas de softwares.

Entretanto, dos quatro pontos apresentados, somente o primeiro (e somente em relação ao poder público) e o segundo (formação de recursos humanos) apresentavam resultados concretos (ou pelo menos iniciativas concretas) até o fechamento deste relatório⁴⁹.

Atualmente, seis ministérios (Minas e Energia, Comunicações, Ciência e Tecnologia, Cidades, Educação e Cultura) estão migrando para sistemas

operacionais de código aberto. A Secretaria Geral da Presidência e a Radiobrás também estão em fase de migração.

Outras iniciativas importantes promovidas pelo ITI foram a realização de encontros de capacitação em software livre e a confecção de diferentes publicações que incluem amostras de plataformas de código aberto. Tais produtos procuram apresentar o software livre aos cidadãos e reverter a impressão generalizada de que os softwares não proprietários são incompatíveis com os arquivos gerados nos softwares da Microsoft.

Simultaneamente, tramita na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática da Câmara dos Deputados um projeto de lei (PL 3.280/04) do deputado Luiz Couto (PT-PB) que determina a utilização de software livre em todas as escolas públicas do país.

As iniciativas do Ministério da Cultura

O Ministério da Cultura (MinC) é fonte das outras principais iniciativas relacionadas à propriedade intelectual desenvolvidas pelo Executivo. Em maio de 2004, o Ministério lançou o Programa de Informação e Difusão de Direitos Autorais, cujos objetivos principais são facilitar o acesso e intercâmbio de informação em matéria de propriedade intelectual, condição primeira para se criar uma massa crítica sobre como este sistema está consolidado; criar mecanismos legais que facilitem o acesso da maioria da população às obras intelectuais protegidas, de forma compatível com o estágio de desenvolvimento econômico e social do país; fomentar a cultura da propriedade intelectual, em particular o ensino da propriedade intelectual nas universidades e outros centros de educação (o Concurso Nacional de Monografias sobre Direitos Autorais, em curso atualmente, procura responder a esse objetivo); produzir eventos divulgadores dos princípios fundamentais da propriedade intelectual e publicações especializadas para distribuição gratuita junto ao sistema de bibliotecas públicas.

47. A alegação da companhia, aceita pelo Tribunal, foi a de que nenhuma legislação pode regulamentar os tipos de produto a serem comprados pelo poder público.

48. Fonte: www.softwarelivre.gov.br: dia 2 de dezembro de 2003, foi anunciado, durante a II Rodada de Compartilhamento de Software Livre, a criação das licenças CC-GNU GPL e CC-GNU LGPL, (Licença Pública Geral GNU - Creative Commons e Licença Pública Geral Menor do GNU - Creative Commons), unindo assim as entidades Free Software Foundation (www.fsf.org) e a Creative Commons (<http://creativecommons.org>). A união inédita das duas licenças e entidades deveu-se à iniciativa do governo brasileiro em adotar o uso e o desenvolvimento de software livre. "Trata-se de um momento histórico. As licenças CC-GNU GPL e CC-GNU LGPL são produtos genuinamente brasileiros. O Brasil ensina assim a todos nós uma lição importante e útil", comentou Lawrence Lessig, professor de Direito da Universidade de Stanford e presidente da Creative Commons.

49. Para saber mais sobre a disponibilização de verbas públicas para pesquisa e a concessão de crédito para a formação e desenvolvimento das micro e pequenas empresas, consultar o Pilar D deste relatório.

O incentivo ao Creative Commons

Em junho de 2004, o governo federal oficializou apoio ao Creative Commons⁵⁰. A estratégia revela que, diante da maneira pela qual a revolução digital afeta a realidade de todos os bens intelectuais, é preciso disponibilizar licenças jurídicas que permitam o acesso às obras pelo público sob condições mais flexíveis.

Na prática, além da criação de um instrumento legal, busca-se a sensibilização dos titulares do direito autoral (os autores) para a necessidade de circulação das criações. Substancialmente, procura-se um incremento do significado da função social do direito de autor e a criação de instrumentos legais para possibilitar a realização dessa “nova cultura”.

O Creative Commons não contradiz a legislação existente e conviverá em harmonia com a legislação que regula os direitos autorais no Brasil. Entretanto, as ações que buscarão incentivar os autores a colocar suas obras sob o novo formato de licença de uso, apesar das declarações públicas do ministro da Cultura, ainda não se concretizaram.

Outra proposta em gestação é o projeto Canto Livre, que prevê a criação de um novo modelo de licenciamento musical para troca de músicas na internet. A iniciativa envolve o Ministério da Cultura, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Grupo CESAR (Centro de Estudos Avançados do Recife), a Universidade de Stanford e o Berkman Center (da Universidade de Harvard), entre outros. Atualmente, a FGV está desenvolvendo o software do projeto com recursos do Fundo Setorial de Tecnologia da Informação⁵¹.

Desoneração de livros e implantação de bibliotecas públicas

Em novembro de 2004, o governo federal enviou para aprovação no Congresso Nacional um projeto para regulamentar a lei que instituiu a Política Nacional do Livro (Lei 10.753/03), com o objetivo de desonerar a produção de livros. Com a medida, que deve ser aprovada pelo Legislativo, os livros de toda natureza deixam de pagar contribuições como o PIS, Pasep e Cofins. Tais impostos representam juntos uma carga de 9,25% sobre o faturamento das editoras. A expectativa, segundo editoras e governo, é de que haja uma redução de 10% sobre o preço do livro para o consumidor em um prazo de até quatro anos. Além disso, o projeto enviado ao Congresso prevê que as edito-

ras repassem 1% do valor de venda para a criação de um Fundo Pró-Leitura.

O Ministério da Cultura (MinC) planeja também implantar 1,3 mil bibliotecas públicas até 2006. O número representa o total de municípios brasileiros que não possuem bibliotecas públicas. Por meio do Projeto Fome de Livro, coordenado pela Fundação Biblioteca Nacional, o governo federal vai celebrar convênios com prefeituras e entidades da sociedade civil para garantir que todos os municípios – mesmo aqueles com menos de cinco mil habitantes –, possuam pelo menos uma biblioteca pública. Apesar das formas de implantação do projeto ainda permanecerem em discussão no âmbito do MinC, os responsáveis pelo projeto sustentam que a meta será cumprida.

Povos tradicionais

O patrimônio cultural dos povos tradicionais, como danças, músicas, narrativas, grafismos e artesanato, apesar de possuir garantia constitucional, ainda não virou objeto de legislação específica. Entidades indígenas, principalmente nos últimos anos, têm defendido que este conhecimento faça parte dos mecanismos de proteção da propriedade intelectual, para que o patrimônio dos povos tradicionais não seja fruto da exploração econômica predatória. A busca das entidades, em especial do Instituto Indígena Brasileiro da Propriedade Intelectual (Inbrapi), não é cercar o acesso ao patrimônio intelectual indígena e dos povos tradicionais, mas garantir a integridade moral dos povos e reconhecimento por sua produção imaterial.

A discussão sobre a proteção às manifestações e expressões dos povos tradicionais e do folclore brasileiro tem crescido dentro do Ministério da Cultura, mas ainda é tímida sua inserção na agenda governamental. Dois grandes eventos promovidos pelo governo em 2004 discutiram formatos de legislação que garantam e zelem pelos direitos coletivos relativos aos saberes e modos de fazer das culturas populares. A implementação do Programa Nacional de Patrimônio Imaterial, instituído em 2000, mas que nunca saiu do papel, tem sido objeto de pressão de entidades da sociedade civil e esteve presente nos debates promovidos pelo Ministério da Cultura.

Estas iniciativas, porém, não se traduzem em esforços do governo para a aprovação do Projeto de Lei 2.057/91, que dispõe especificamente sobre os direitos autorais coletivos e tem como objetivo

50. Para saber mais sobre o Creative Commons no Brasil acesse www.diretorio.fgv.br/cts

51. Fonte: Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia

preservar a cultura indígena e evitar sua apropriação por terceiros. Entretanto, o mesmo projeto, cuja aprovação é reivindicada pela Inbrapi, procura garantir os direitos de exploração econômica dos bens culturais dos povos tradicionais nos moldes da Lei 9.610/98. Nesse sentido, evitar a apropriação por terceiros, questão urgente e necessária, tende a criar mecanismos igualmente perversos que cerceiam o acesso aos bens imateriais dos povos tradicionais, seja para o conhecimento público, seja para releituras criativas das obras. Assim como nos outros campos do conhecimento e da cultura, deve-se procurar formas de proteção ao patrimônio imaterial que sejam eficazes, mas que evitem transformar tal conhecimento em mercadoria, mesmo que coletiva.

Lei Geral do Audiovisual

A proposta de Lei Geral do Audiovisual⁵², atualmente em discussão pelo governo brasileiro, pre-

tendia, segundo as suas primeiras versões, alterar alguns dispositivos da Lei 9.610/98.

Uma das mudanças mais importantes ligadas à questão do direito autoral era a transferência de responsabilidade sobre a regulamentação da arrecadação de direitos autorais sobre obras audiovisuais. Pela proposta, a regulamentação ficaria a cargo da Agência Nacional Cinema e do Audiovisual (Ancinav), e não mais sujeita ao Escritório Central de Arrecadação (Ecad).

Além disso, a proposta de Lei Geral de Audiovisual definia que os bens culturais produzidos com recursos públicos tornar-se-iam passíveis de uso após oito anos, sem autorização do titular do direito, por canais públicos e estatais de radiodifusão, assim como em estabelecimentos públicos de ensino.

Essas propostas foram suprimidas quando a abrangência da Ancinav foi consideravelmente reduzida nas últimas versões tornadas públicas.

52. Para consultar as minutas do projeto e as contribuições da sociedade civil ver www.cultura.gov.br

B 3: Todos os trabalhos financiados e produzidos de forma pública se tornam parte do domínio público.

B 3.1 - Políticas públicas e medidas práticas para assegurar que todo o conhecimento apoiado por fundos públicos se torne imediatamente parte do domínio público.

B 3.2 - (Ver A.3.3) O volume de informação mantida por órgãos públicos deve ser colocado sob domínio público.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Domínio público

Do ponto de vista legal, hoje só existem três circunstâncias pelas quais determinado conhecimento se torna de domínio público:

- Vencimento dos prazos de proteção aos direitos patrimoniais (estendidos para até 70 anos após a morte do autor); no caso das obras audiovisuais, o prazo de proteção é de 70 anos contados após o 1º de janeiro seguinte ao lançamento da obra⁵³; e, no caso de obras fotográficas, a partir de 1º de janeiro do ano seguinte à publicação;
- Falecimento do autor, sem deixar herdeiro reconhecido;
- Autoria desconhecida, ressalvado quando se tratar de conhecimento popular, folclórico ou nativo (de forma a proteger os povos tradicionais).

Usos alternativos têm de ser autorizados⁵⁴ pelo autor, de maneira explícita – caso contrário, a lei assume que “todos os direitos estão reservados” e qualquer uso (como cópia e adaptação sem expressa autorização do titular do direito, por exemplo) decorre em infração do direito autoral, ressalvados os poucos, e restritos, casos previstos em lei que permitem o uso lícito sem expressa autorização do titular.

IMPLEMENTAÇÃO

Não há, no Brasil, qualquer dispositivo legal que garanta, ou pelo menos incentive, que o co-

nhecimento – cultural e científico – produzido com o apoio de recursos públicos, se torne parte do domínio público. A já citada proposta da Lei Geral do Audiovisual, se aprovada, viria a se tornar o único instrumento legal com essa perspectiva e, mesmo assim, garantiria um uso limitado das obras audiovisuais financiadas por verbas públicas somente após oito anos de sua primeira veiculação.

A única menção sobre este tema na legislação brasileira atual refere-se à propriedade estatal (e não ao domínio público) das obras produzidas com verbas públicas e vai na direção contrária à abertura. Nesse sentido, a Lei 9.610, em seu artigo 6º, afirma que “não serão de domínio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios as obras por eles subvencionadas”.

As instituições de fomento à pesquisa mais importantes no Brasil, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), não mantêm esforços organizados para compartilhar o conhecimento produzido com seus recursos. Ao contrário, ambas as instituições mantêm departamentos que auxiliam os pesquisadores a registrarem seus inventos e obras para garantir sua exploração comercial.

Entretanto, alguns aspectos das políticas de financiamento de pesquisas são de caráter essencialmente público e têm como fundamento a produção de conhecimento que auxilie o poder público a efetivar direitos humanos. Um bom exemplo dessas linhas de financiamento são as pesquisas que visam ao aprimoramento da produção de cisternas, tecnologia de baixo custo que propicia o

53. Para que uma criação se torne de domínio público no Brasil, portanto, são necessários 20 anos a mais do que impõe o TRIPS, que estabelece que o tempo mínimo de proteção dos direitos do autor é de 50 anos. Na legislação aprovada em 1973, que antecedeu a Lei 9.610/98, o Brasil também garantia os direitos patrimoniais por 70 anos, 20 a mais do que prevê a Convenção de Berna.

54. Como veremos, algumas licenças como a GNU e a Creative Commons procuram flexibilizar as regras da Lei 9.610/98.

armazenamento de água no semi-árido brasileiro. Na área da Comunicação, o incentivo ao desenvolvimento do software livre é a mais clara iniciativa nesse sentido. Porém, o pequeno aporte de recursos para a pesquisa acadêmica e científica pelos sucessivos governos⁵⁵, por melhores que sejam as intenções dos gestores das verbas, prejudica a promoção em grande escala desse perfil de financiamento.

Portanto, não há uma tradição, nem uma dire-

triz de governo atual, que aponte para que o conhecimento financiado por órgãos públicos seja colocado sob domínio público. Contudo, é possível afirmar que há uma tendência do poder público em disponibilizar para consulta⁵⁶ e reprodução (resguardada a citação da fonte), as informações mantidas sob seu domínio. O pequeno número de pessoas incluídas digitalmente é, por certo, uma limitação a essa intenção de tornar acessíveis essas informações ao conjunto da população.

B 3.3 - Canais e empresas públicas devem colocar seus arquivos sob domínio público.

Comunicação pública

Os serviços públicos de comunicação no Brasil têm políticas distintas em relação ao uso de seus arquivos. A Fundação Padre Anchieta, entidade de direito privado mantenedora da TV Cultura, maior televisão de caráter público do país, não disponibiliza a totalidade de seus documentos ao público e a maior parcela da programação é protegida por direitos autorais “convencionais”. Além disso, para ter acesso a cópias de programas é preciso pagar taxas que visam, além de cobrir o custo das cópias, financiar a manutenção da emissora.

Já a Radiobrás, vinculada ao governo federal, mantém, historicamente, todo seu conteúdo disponibilizado para uso do público e para reprodução em outros veículos de comunicação, tendo como única exigência a citação da fonte. Da mesma maneira procedem as agências, rádios e televisões dos poderes Legislativo e Judiciário nacionais, e as mídias estatais regionais e locais, como as televisões dos Legislativos estaduais e municipais.

É importante ressaltar que juristas e pesquisadores sobre propriedade intelectual divergem sobre a necessidade de colocar todas as “categorias” de conhecimento financiadas pelo Estado ime-

diatamente sob domínio público. Há, entretanto, mesmo entre os defensores de políticas mais flexíveis de direitos autorais, uma tendência em apontar que a melhor solução seria a de assegurar que o conhecimento mantido por verbas públicas fosse disponibilizado em regimes que possibilitem a maior liberdade de acesso, como os registros inspirados no Creative Commons.

Tal argumento sustenta-se na idéia de que um sistema que obrigasse que o conhecimento produzido com apoio de verbas públicas se tornasse de domínio público *stricto sensu* poderia tornar o regime de propriedade intelectual desequilibrado, desestimulando a criatividade e a produção de conhecimento. Isso ocorreria, inclusive, na área cultural, onde boa parte das produções são mantidas com verbas públicas, direta e indiretamente, pelos mecanismos de renúncia fiscal. Portanto, a questão da colocação em domínio público de todo o conhecimento produzido com verba pública deve estar subordinada à adoção de registros inspirados em iniciativas como a do Creative Commons e do GNU-GPL, a fim de evitar que empresas privadas e/ou governos de outros países se apropriem, na forma de propriedade intelectual, deste conhecimento.

55. Fontes oficiais afirmam que o Brasil investe atualmente 1,05% do PIB em pesquisa. Desse montante, segundo a Fapesp, 63% têm origem estatal (o que corresponde a 0,66% do PIB). Entretanto, outras fontes ligadas ao próprio governo contestam esses números, afirmando que parcela significativa desses valores é “contingenciada”, ou seja, consta nos orçamentos, mas não é de fato executada.

56. Sobre acesso a informações públicas e governamentais, consultar o Pilar A deste relatório.

B4: Participação efetiva da sociedade civil no processo de governança, inclusive em sua formulação, preparação, regulação, implementação e revisão, além de apoio para participação em nível internacional.

B4.1 Um processo participativo de desenvolvimento de políticas, que inclua participação significativa da sociedade civil e os recursos necessários para que todos os parceiros dêem contribuições efetivas.

B4.2 Meios ativos e dinâmicos para que preocupações públicas com relação a governança e políticas sejam ouvidas e atendidas.

B4.3 Mecanismos permanentes para participação pública na revisão e implementação de políticas em curso, de modo descentralizado quando apropriado, inclusive em relação aos acordos internacionais.

B4.4 Mecanismos e instrumentos de auto-governança, desenvolvidos e utilizados pela sociedade civil, reconhecidos ou não pelo governo .

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL IMPLEMENTAÇÃO

A participação da sociedade civil na formulação, implementação e revisão dos mecanismos de partilha do conhecimento em espaços institucionais praticamente inexistente⁵⁷. Tampouco há mecanismos de participação permanente na revisão e implementação das políticas e leis em curso, nacional e internacionalmente. A decisão do governo brasileiro de incorporar observadores da sociedade civil na delegação que foi a Genebra participar da primeira fase da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação foi positiva, mas, pela forma como foi conduzida, a abertura não se traduziu numa efetiva participação da sociedade civil. Foram realizadas poucas reuniões, sem uma real abertura do governo para construir sua posição a partir desse diálogo. Essa participação não se refletiu, necessariamente, na incorporação de posições da sociedade por parte do governo.

Abertura circunstancial de espaços de interlocução

Todavia, a recente postura de setores do governo brasileiro abriu canais de diálogo e

interlocução com a sociedade civil. Desde 2003, o Ministério da Cultura vem promovendo encontros temáticos sobre direitos autorais e diversidade cultural para colher sugestões e apresentar suas propostas à sociedade. Da mesma forma, o governo federal tem apoiado materialmente a realização de eventos capitaneados por organizações civis. Foi exatamente num destes encontros, o 5º Fórum Internacional de Software Livre de Porto Alegre, que o governo anunciou seu apoio ao Creative Commons.

O Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) tem promovido consultas públicas para a confecção de materiais relacionados à difusão do software livre. As consultas, porém, são realizadas pela internet e, mais uma vez, esbarram no acesso restrito da população brasileira às novas tecnologias.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

A disponibilidade para o diálogo demonstrada pelo governo que tomou posse em 2003, en-

⁵⁷. Uma honrosa exceção é o Comitê Gestor da Internet no Brasil, criado pelo Decreto 4.829/03. Para saber mais, consultar os atributos A6, C5 e D4 deste relatório.

⁵⁸. Exceto, e mais uma vez demonstrando as contradições internas do governo, pela criação do já citado Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual, que reduz o tema à sua expressão penal.

tretanto, não se traduz na institucionalização de espaços de formulação e deliberação dos aspectos relacionados à propriedade intelectual no Brasil⁵⁸. Nessa perspectiva, o esforço governamental corre sérios riscos de ser perdido se as forças políticas presentes no governo forem substituídas por outras, com setores menos favoráveis à participação civil.

É preciso reforçar que as entidades gestoras de direitos autorais e, especialmente, a indústria, permanecem atuando no campo político. Tal atuação é marcada por lobbies permanentes no Congresso Nacional e pela constante presença de peças publicitárias na grande mídia que difundem o discurso do combate à pirataria e buscam criminalizar o usuário de cópias não autorizadas.

Do outro lado, se o estudo da propriedade intelectual é um dos temas centrais sobre o impacto da revolução da internet na sociedade, há de se destacar que ainda não há no conjunto da sociedade a percepção de que a legislação e as políticas públicas relativas aos direitos autorais (que se insere no tema da propriedade intelectual) são fundamentais para o desenvolvimento social e econômico do país. Sem medo de errar, podemos afirmar que ainda prevalece na sociedade a idéia de que a questão mais importante a ser resolvida nesse tema é a pirataria.

Entretanto, e isso é importante frisar, crescem os espaços de debate sobre propriedade intelectual, possibilitando o amadurecimento de uma articulação da sociedade civil para a construção de um regime de partilha de conhecimento mais justo. Um dos quatro temas escolhidos para a atuação da CRIS Brasil – Articulação Nacional pelo Direito à Comunicação é justamente o da

propriedade intelectual.

Se muitos artistas (músicos e escritores, principalmente) permanecem como porta-vozes da indústria do direito autoral, cobrando da população atitudes dentro da “legalidade”, um número cada vez maior deles defende não só a livre circulação de suas obras pela internet como procura encontrar meios para a produção de seus trabalhos que não criem relação com a indústria do direito do autor, principalmente no segmento musical. Nesse sentido, há que se ter como central o papel dos criadores. Somente uma valorização da função social das obras por parte daqueles que cedem os direitos patrimoniais de suas criações a terceiros é que pode tornar mais favorável a correlação de forças nas disputas sobre um regime mais flexível de partilha do conhecimento.

Por fim, vale ressaltar que as ações do ITI e do Ministério da Cultura, atualmente em curso – leia-se Software Livre e Creative Commons – são hoje uma política estatal, mas surgiram e foram formuladas pela sociedade civil nacional e internacional. Foi ela – a sociedade civil – que construiu as comunidades de desenvolvimento e compartilhamento, mostrando ser possível uma nova forma de organização e produção econômica que busque o desenvolvimento das nações a partir da circulação do conhecimento. Foi também a sociedade civil que desenvolveu as licenças que permitem a flexibilização dos direitos autorais. Portanto, a apropriação dessas políticas pelo Estado só é possível porque são sustentadas pela sociedade civil. Sem o apoio efetivo da sociedade brasileira, iniciativas dessa natureza tendem a ser esmagadas pelos *lobbies* da indústria do direito autoral.

Pilar C

Liberdades civis e direitos políticos na Sociedade da Informação

A existência de uma zona de transição com limites incertos entre o que é vida privada e o que é vida pública faz com que o conflito entre a liberdade de informação e o direito à privacidade seja o principal mote estudado sob este pilar. É possível depreender, a partir do quadro descrito a seguir, que não existe marco regulatório consolidado na área – resultado tanto da obsolescência da legislação quanto de uma opção

política pela desregulamentação do mercado como forma de abertura e estímulo à competição. O governo Lula não interferiu, até agora, de maneira mais sensível nessa área. A única exceção é a reorganização do Comitê Gestor da Internet no Brasil, que passou a ter caráter mais democrático (com eleição direta pelos pares) e plural (com representação da sociedade civil), assumindo um papel mais ativo na gestão da rede no país.

CI: Privacidade de informação e proteção de dados, atendendo ao direito de saber, acessar, corrigir e controlar o uso de toda informação pessoal mantida em forma digital por outrem.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Toda a legislação sobre este atributo parte do artigo 5º da Constituição de 1988, referente às garantias civis. De maneira geral, o inciso X desse artigo descreve o direito à privacidade de informação, ao determinar como “invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

No que tange ao acesso à informação, é importante destacar o inciso XIV, que se refere especialmente ao jornalismo e que assegura a todos o acesso à informação e resguarda o sigilo da fonte,

“quando necessário ao exercício profissional”.

A Lei de Imprensa (5.250/67) também garante liberdades civis (além da liberdade de expressão, já tratada nesta pesquisa sob o Pilar A), ao determinar que “*é livre a manifestação do pensamento e a procura, o recebimento e a difusão de informações ou idéias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada um, nos termos da lei, pelos abusos que cometer*”. Porém, a mesma legislação, redigida durante o período da ditadura militar, apresenta tópicos que chegam próximos de legitimar práticas de censura. Por exemplo, o parágrafo 1º do artigo 1º define que “*não será tolerada a propaganda de (...) processos de subversão da ordem política e social*”¹.

1. Na prática, o Judiciário não tem aplicado a Lei de Imprensa, dada a sua natureza discricionária. Mas a simples existência de uma legislação do período da ditadura militar para a regulamentação do funcionamento da imprensa segue sendo um problema.

C I.1 - Leis que assegurem que dados pessoais são mantidos pelo mínimo período necessário, bem como utilizados apenas para os propósitos autorizados expressamente pela pessoa a qual se referem. Isto inclui dados pessoais fornecidos a serviços (saúde, finanças, compras etc.), atividades de segurança pública ou privada, material de vigilância em vídeo, informações incluídas em fichas de identificação (em eventos ou pedidos de emprego), e dados de funcionários mantidos por empregadores.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

O artigo 5º da Constituição garante ao cidadão ou pessoa jurídica o pleno acesso a informações de seu interesse e a gratuidade da emissão de tais informações, inclusive em relação a certidões.

De outro lado, no que diz respeito a prazos para atendimento, a Lei 9.051/95 dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos ou esclarecimentos de situações, estabelecendo 15 dias como prazo improrrogável.

É interessante notar que este dispositivo é válido inclusive para a Agência Brasileira de Informações (Abin – o serviço secreto do governo federal). Se um cidadão quiser saber se existem informações a seu respeito no banco de dados da Abin pode requerê-las, pois a Constituição de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, prevê a obtenção, em órgãos públicos, de certidões de registros pessoais, constantes em banco de dados, para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse próprio. Em cumprimento à legislação que regula a matéria, têm sido atendidas solicitações dessa natureza, desde que, para isso, o interessado envie um requerimento dirigido ao Ministro-Chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República com dados pessoais (nome, filiação, identidade, CPF), anexando cópia da identidade. Esses documentos podem ser enviados para o endereço da sede da Abin, em Brasília, e o modelo do Requerimento de Informações Pessoais está disponibilizado na página da agência na internet.

O direito descrito no inciso XXXIII, citado acima, é regulamentado através de instrumentos jurídicos que visam à preservação da pessoa. A preservação de informações pessoais é comparada à preservação física da pessoa, através do instrumento jurídico do hábeas-data (análogo ao habeas corpus), previsto na Constituição Federal, que garante à pessoa física ou jurídica o direito de acessar e corrigir qualquer informação referente a si de posse de terceiros.

LXXII - conceder-se-á hábeas-data:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;*
- b) para a retificação de dados, quando não se preferir fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;*

Apesar da redação referente ao setor público, a lei que define o hábeas-data (Lei 9507/97), inclui uma abertura que lhe permite valer sobre bancos de dados privados, ao definir que “*considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informações que sejam ou que possam ser transmitidas a terceiros ou que não sejam de uso privativo do órgão ou entidade produtora ou depositária das informações*”.

Sempre que dada empresa repassa informações de sua posse, mesmo que de forma autorizada, referentes a uma ou mais pessoas, configura-se a transmissão e, portanto, o caráter público dessas informações. Note-se que tal transmissão, obviamente, só poderia ser feita mediante autorização dessas pessoas. Caso contrário, já se figura a violação da privacidade de informação.

Nenhum desses incisos, entretanto, é claro sobre as particularidades do uso da informação como tratada no quadro de referência genérico deste relatório. Não se fala explicitamente de tempo de conservação, usos ou retransmissão. Nem tampouco este instrumento jurídico prevê sanções por mau uso ou a remoção da informação.

Neste ponto, a Política Nacional de Arquivos (Lei 8.159/91) é a que se mais aproxima de uma especificação do assunto:

Art. 2º - Consideram-se arquivos, para os fins desta Lei, os conjuntos de documentos produzidos e recebidos por órgãos públicos, instituições de caráter público e entidades privadas, em decorrência do exercício de atividades específicas, bem como por pessoa física, qualquer que seja o suporte da

informação ou a natureza dos documentos.

Art. 3º - Considera-se gestão de documentos o conjunto de procedimentos e operações técnicas referentes à sua produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento em fase corrente e intermediária, visando a sua eliminação ou recolhimento para guarda permanente.

Nesta lei, vale ainda destacar o artigo 23:

Art. 23 - Decreto fixará as categorias de sigilo que deverão ser obedecidas pelos órgãos públicos na classificação dos documentos por eles produzidos.

§ 1º - Os documentos cuja divulgação ponha em risco a segurança da sociedade e do Estado, bem como aqueles necessários ao resguardo da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas são originariamente sigilosos.

§ 2º - O acesso aos documentos sigilosos referentes à segurança da sociedade e do Estado será restrito por um prazo máximo de 30 (trinta) anos, a contar da data de sua produção, podendo esse prazo ser prorrogado, por uma única vez, por igual período.

§ 3º - O acesso aos documentos sigilosos referentes à honra e à imagem das pessoas será restrito por um prazo máximo de 100 (cem) anos, a contar da data de sua produção.

No apagar das luzes do governo Fernando Henrique Cardoso, foi editado o Decreto 4.553, de 27 de dezembro de 2002, que buscava regulamentar o artigo acima da Lei 8.159/91. Nele, ficou definido que determinados documentos, considerados “ultra-secretos”, poderiam permanecer assim indefinidamente (“sigilo eterno”).

Posteriormente, o governo Lula publicou o Decreto 5.301, de 9 de dezembro de 2004, que modificou o Decreto 4.553 e redefiniu a regulamentação para o artigo 23 da Lei 8.159/91. O Decreto retoma os prazos anteriores, mas abre uma possibilidade para a manutenção do “sigilo eterno”.

Art. 5º A autoridade competente para classificar o documento público no mais alto grau de sigilo poderá, após vencido o prazo ou sua prorrogação, previstos no § 2º do art. 23 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, provocar, de modo justificado, a manifestação da Comissão de Averiguação e Análise de Informações Sigilosas para que avalie, previamente a qualquer divulgação, se o acesso ao documento acarretará dano à segurança da sociedade e do Estado.

Também na Lei 8.159, da Política Nacional de Arquivos, o texto é bastante específico quanto ao direito de todos ao acesso à informação de posse de órgãos públicos. Define-se ali, contudo, uma ressalva em relação “àquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como à inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas”.

Os arquivos públicos estão claramente definidos nessa lei, com critérios de classificação da informação, de acordo com acesso e necessidade de conservação, por exemplo. Já no caso de arquivos privados, a Política de Arquivos legisla ao tratar de informação declarada “de interesse público e social”, passando a vigorar sobre estes uma regulação comparável àquela do arquivo público.

Os arquivos privados são tratados especificamente sob o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90). O código define que o consumidor “terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes”. A lei prevê ainda o direito de exigir imediata correção no caso de encontrar-se inexatidão nos dados. Também é relevante a definição prevista de que “os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público”.

Portanto, fica definido que quaisquer bancos de dados privados que contenham informações pessoais, colhidas com fins comerciais – seja um serviço ou uma compra de fato –, ganham caráter público, e são objeto de hábeas-data.

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor ainda é complementado pela Portaria SDE nº 5, de 27 de agosto de 2002, da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que define como abusiva, nos contratos de fornecimento de produtos e serviços, a cláusula que “autorize o envio do nome do consumidor, e/ou seus garantes, a bancos de dados e cadastros de consumidores, sem comprovada notificação prévia”. A portaria também considera abusiva cláusula que “imponha ao consumidor, nos contratos de adesão, a obrigação de manifestar-se contra a transferência, onerosa ou não, para terceiros, dos dados cadastrais confiados ao fornecedor”.

C 1.2 - Garantia do cumprimento de tais leis de modo acessível financeiramente, transparente e pró-ativo, e com o direito de revisão quando direitos tiverem sido violados.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

No que se refere a todas as garantias civis, é dever do Ministério Público sua preservação, bem como das liberdades individuais e coletivas. O MP não age apenas de maneira corretiva mediante ação, mas pode pró-agir em assuntos que lhe forem pertinentes. “O MP tanto pode agir por sua própria iniciativa, sempre que considerar que os interesses da sociedade estejam ameaçados, quanto pode ser acionado por qualquer cidadão que considerar que algum direito ou princípio jurídico esteja sob ameaça” (página do MPF, www.mpf.gov.br).

Além disso, mesmo considerando-se a independência do MP, estabelecida pela Constituição de 1988, trata-se de uma parte do sistema de Justiça.

A atuação da sociedade civil neste campo é bastante limitada. Dada a natureza corretiva do *habeas-data* e o acesso mais restrito a um advogado e mesmo ao MP, grande parte da população fica excluída do acesso a estes direitos. Resta a opção de acionar o sistema de proteção ao consumidor, por meio da Procuradoria de Defesa do Consumidor (Procon), que existem em âmbito estadual e municipal. Os Procons têm uma atuação ampla e muitas vezes eficiente, mas nem por isso chegam a ser pró-ativos no que tange à privacidade de informações.

Há também a Delegacia de Meios Eletrônicos, uma divisão da Polícia Civil especializada na investigação dos delitos cometidos especificamente através das tecnologias de informação e comunicação (TICs).

C 1.3 - Existência de uma cultura ampla e difundida de auto-regulação e códigos de conduta em termos de privacidade e proteção de dados, entre atores da sociedade civil, do governo e do setor privado.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Não existe, hoje, código de conduta consolidado entre provedores de acesso, provedores de infra-estrutura e os diferentes atores que utilizam a internet. Existem, sim, componentes comuns às mais diversas políticas de privacidade, impostos principalmente por tendências internacionais. Por exemplo, a grande maioria dos sites informativos

traz a informação sobre conteúdo com *copyright*, e quase todo site que coleta algum tipo de informação inclui sua política de privacidade.

Estes componentes são sinais de que, apesar de não haver auto-regulação no sentido clássico, existe certa cultura comum, com princípios próximos – muitas vezes baseados, ou mesmo vinculados, a referências externas, como leis norte-americanas e européias.

IMPLEMENTAÇÃO

C1.1, C1.2 E C1.3

Há uma base legal relativamente frouxa acerca da gestão da informação. A regulamentação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor equiparou os dados mantidos por entidades privadas com aqueles mantidos por entidades públicas, expandindo o acesso e o controle que o indivíduo pode ter sobre suas informações pessoais mantidas por terceiros. Essa regulamentação, entretanto, não preenche alguns requisitos, entre eles a informação sobre o tempo de manutenção e regras claras para a eventual eliminação dessa

informação. Na prática, fica em aberto a possibilidade da guarda permanente de qualquer informação, por parte tanto de empresas quanto de órgãos públicos.

Não existe, portanto, uma regulamentação geral que discipline a coleta de informações. Existe, atualmente, uma tendência entre grandes empresas, ao colher dados na internet, de colocar em evidência sua política de privacidade, explicitando se repassam ou não os dados sem autorização.

O instrumento jurídico do *habeas-data* é uma ferramenta válida para resguardar a privacidade de informação, mas é uma ferramenta corretiva, não uma regra disciplinar da gestão da informa-

ção. E também não prevê a definitiva remoção da informação sob guarda das empresas.

Estes dispositivos constitucionais foram regulamentados e, portanto, especificados em sua aplicação. É importante citar que nem todos os aspectos necessários à garantia da privacidade de informações estão aqui cobertos – especificamente, o tempo durante o qual uma informação pode ser mantida, seja por ente público ou privado, restrições quanto à venda e duplicação de bancos de dados etc.

A aplicabilidade das leis em vigor fica especialmente a cargo do Ministério Público, conforme citado sob o item C 1.2.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES C1.1, C1.2 E C1.3

O Estado brasileiro já instituiu uma série de grupos de trabalho, alguns inclusive em nível interministerial, para tratar do assunto privacidade (em 1996, por exemplo). Não houve, entretanto, lei, regulamentação ou decreto que atuasse como base legal ampla para a área, além do Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

Entidades como o Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) procuram desenvolver uma maior conscientização das pessoas, de forma a cercear práticas de marketing agressivas, como cartões não-solicitados e propaganda direcionada.

Diversos atores têm se manifestado em favor da abertura dos arquivos da ditadura militar, que têm sido mantidos em segredo pelo governo brasileiro. Entre eles estão o grupo Tortura Nunca Mais, o Centro Santo Dias de Direitos Humanos, o Fórum de ex-Presos Políticos e a Pastoral Operária Nacional.

Além disso, o Congresso Nacional cuida da análise de uma série de projetos de lei que procuram tratar mais especificamente da privacidade com relação às TICs. Veja mais no item “Tendências Atuais e Futuras”, abaixo.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS C1.1, C1.2 E C1.3

Privacidade e perfis de consumo

Este pilar, na forma como tem sido tratado em termos de políticas públicas, focou-se em um viés de direito do consumidor – portanto, assumindo que as informações pessoais, na prática, se transformaram-se em mercadorias, que têm preço certo – e alto, em geral.

De um lado, existem os usos já considerados criminosos: estelionatos e fraudes, utilizando senhas e números de cartões de crédito roubados. De outro, a sofisticação da propaganda criou uma nova técnica: a modelagem de comportamento dos consumidores, que faz uso de questionários e ferramentas estatísticas para direcionar propagandas e outros tipos de ações de marketing. Este tipo de modelagem consegue prever, com boa margem de sucesso, o comportamento dos usuários – ou clientes – de determinada empresa ou serviço. Isso permite às empresas direcionar propagandas ou ações de marketing específicas.

Alimentam estes bancos de dados, inclusive, informações pessoais de ex-usuários destes sistemas. Não é prática comum a eliminação das informações após o término da contratação dos serviços, e esses dados acabam por continuar “sendo úteis” para as empresas.

O cruzamento de informações – e a conseqüente montagem de modelos e perfis – é uma atividade de inteligência que chegou ao setor privado há relativamente pouco tempo. Nenhuma legislação regulamenta, hoje, o cruzamento de dados, que já parece abusivo em sua definição. Esse uso mercantil, na prática, não tem encontrado limites.

Sigilo perpétuo

O mecanismo de “sigilo eterno” contido no Decreto 5.301 é um sério obstáculo ao esclarecimento público, especialmente em um país como o Brasil, que passou por mais de 20 anos de ditadura militar. Coincidentemente, este tipo de sigilo ganhou notoriedade pública com a publicação, pelo jornal *Correio Braziliense*, de fotos que se supunha serem do jornalista Vladimir Herzog, torturado e morto em 1975. A Abin e outras fontes confirmaram, mais tarde, tratar-se de fotos do padre canadense Leopold D’Astous.

Fotos como essas e outros documentos relacionados, entretanto, ainda são segredo militar, e poderiam muitas vezes ajudar a esclarecer o caso de mortos e desaparecidos políticos. Contudo, existe um receio, por parte dos militares especialmente, de que a abertura desse tipo de arquivo possa exacerbar tensões que haviam sido “resolvidas” pela anistia, em 1979.

Uma forte crítica feita ao atual governo – o próprio presidente e muitos ministros foram presos políticos – é a de que não houve uma política para revelar fatos relacionados à ditadura militar. Diferentemente de países vizinhos, como Argentina e Chile, que também sofreram com ditaduras, mas onde está havendo um processo de investigação e cassação de anistias.

Ministério Público

Ocorre hoje uma forte discussão a cerca do Ministério Público. A principal polêmica fica em torno da autonomia do órgão, que se tornou independente do Judiciário a partir da Constituição de 1988. De um lado, críticos consideram que a atuação do MP precisa de um mínimo de restrição, pois tem acabado por se prestar a usos político-partidários. O caso Waldomiro Diniz é usado como exemplo, onde um Subprocurador da República (José Roberto Santoro) “municiparia” a oposição (PSDB) com documentos para desestabilizar o governo. De outro lado, o PSDB criticou inúmeras vezes o Procurador da República Luiz Francisco Fernandes de Souza por agir a favor do Partido dos Trabalhadores (PT). Ainda assim, os defensores do papel atual do MP garantem que a plena autonomia é essencial para o Estado de Direito.

Está em tramitação no Senado o PL 65/99, apresentado pela Presidência da República, que *“proíbe magistrados, membros do Ministério Público, integrantes do Tribunal de Contas, bem como autoridades policiais e administrativas de revelarem ou permitirem, indevidamente, que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações de que tenha ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas (...)”*.

Projetos de Lei

Entre as propostas de lei que tratam de assuntos correlatos, além do PL 65/99, citado acima, destaca-se o PL 6.981/02, do deputado Orlando Fantazzini (PT-SP), que “estabelece normas para a proteção e tratamento dos dados pessoais e dá outras providências”. Primeiramente, ele define o que é “tratamento de dados pessoais”, abrangendo todos os usos e campos hoje possíveis. Com isso, seja o recolhimento de informação através de *robots*, o preenchimento de um formulário ou a transmissão através de rádio, IP ou meio físico, todos os mecanismos estão cobertos de maneira abrangente. O projeto também proíbe a interconexão de dados, entendida como o “relacionamento dos dados de um sistema com dados armazenados ou conservados com os dados de um outro sistema, mantido por outro ou outros responsáveis, contendo semelhantes ou diferentes finalidades”.

Esta particularidade ganha destaque, visto que uma das grandes possibilidades que empresas vêem nos seus cadastros de clientes se encontra no desenvolvimento de perfis, de modo a prever comportamentos e definir públicos-alvos para determinadas campanhas de marketing ou outras

ações, não diretamente relacionadas ao serviço que motivou a coleta original da informação.

Segundo a proposta, dados pessoais devem ser recolhidos para finalidade determinadas, explícitas e legítimas, não podendo ser posteriormente tratados de forma incompatível com essas finalidades. Além disso, a proposta prevê a proibição do tratamento de dados pessoais referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa, vida privada e origem racial ou étnica, bem como o tratamento de dados relativos à saúde, à intimidade e à vida sexual, incluindo os dados genéticos.

Nesta proposta, o deputado procura ir além da legislação atual e se aproximar de modelos europeus, como na Alemanha e na Inglaterra, onde já existem leis específicas sobre o tráfego de informações, especificamente na internet. Este projeto, que se encontra desde 2002 sob exame na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, vai ao encontro das idéias discutidas no quadro de referência genérico deste relatório, e sua transformação em lei representaria um significativo avanço no trato das informações pessoais no Brasil de hoje.

O Projeto de Lei do Senado 95/03, proposto pelo senador Valmir Amaral (PMDB-DF), procura garantir a privacidade de informação da pessoa física na internet. No projeto, entende-se por informação pessoal “aquela, de qualquer natureza, pertinente à pessoa, tais como seus hábitos, seus interesses, sua identificação, seus endereços físicos e virtuais e seus meios financeiros”. Muito similar é o PL 3.360, de 2000, do deputado Nelson Proença (PPS-RS), que está na Comissão de Ciência e Tecnologia da Câmara desde abril de 2003.

Existe ainda o PL 123/03, proposto pelo deputado Newton Lima (PTB-SP). Mais estreito no escopo, este apenas veda a retransmissão ou cessão de informações pessoais. Este texto aguarda parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara desde 2004.

Estes últimos projetos de lei citados se encontram englobados na proposta do deputado Fantazzini, ainda que de maneira bem mais simplificada. A vantagem do PL do deputado Fantazzini com relação aos demais é sua melhor definição das áreas abrangidas e das respectivas responsabilidades. O interessante dessas propostas, em separado do Código de Proteção e Defesa do Consumidor e suas regulamentações, é que elas consubstanciam a noção de que não é a relação comercial que estabelece as condições de tratamento dos dados, mas sim a inerência do direito constitucional da privacidade.

C 2: O direito à privacidade na comunicação é um direito humano e é essencial para o desenvolvimento humano autodeterminado, em atividades tanto cívicas, políticas, sociais e econômicas como culturais

C 2.1 - Leis e regulações que assegurem o direito à privacidade na comunicação, seja através da internet, telefonia ou outros meios eletrônicos, com exceções apenas em circunstâncias extremas e claramente definidas, e que valham em ambientes privados, públicos e comerciais.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

No Estado brasileiro, toda comunicação interpessoal tem a privacidade protegida, como expresso no inciso XII do artigo 5º da Constituição Federal, que determina ser “inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”.

Da mesma forma, a Lei Geral das Telecomunicações (9.427/97) define em seu artigo 3º o direito “à inviolabilidade e ao segredo de sua comunicação, salvo nas hipóteses e condições constitucionais e legalmente previstas”.

Uma das hipóteses de violação está na Lei do Grampo (9.296/96). Ela define as condições para interceptação de comunicações telefônicas, de sistemas de informática e telemática, para prova em investigação criminal e em instrução processual penal. De acordo com o artigo 2º, não será admitida a interceptação de comunicações telefônicas

quando ocorrer qualquer das seguintes hipóteses:

I - não houver indícios razoáveis da autoria ou participação em infração penal;

II - a prova puder ser feita por outros meios disponíveis;

III - o fato investigado constituir infração penal punida, no máximo, com pena de detenção.

A partir do momento em que se autoriza a escuta, o Ministério Público pode acompanhar a ação da autoridade policial.

É importante citar que, ainda que o correio eletrônico possa ser entendido como “fluxo de comunicações em sistemas de informática”, ainda não há definição jurídica plena sobre este meio. “A natureza jurídica da mensagem eletrônica não se encontra definida e por esse motivo reside uma tendência a equipará-la à correspondência, que recebe proteção da inviolabilidade do sigilo”².

No entanto, há diferenças técnicas que conformam diferentes tratamentos para correspondência por correio ou por e-mail, e que devem ser levadas em conta na legislação³.

2. FERREIRA, Ana Amelia Menna Barreto de Castro, na página www.camara-e.net

3. As características que diferenciam o e-mail da correspondência postal por natureza se encontram nos protocolos de transmissão de e-mail (IMAP, POP3 para armazenagem, SMTP para transmissão, etc.), que não garantem, por si, o sigilo da mensagem. Uma analogia válida seria dizer que enviar um e-mail é como enviar um cartão postal; o conteúdo está à mostra, não pode ser ocultado dos mecanismos que o transportarão do remetente ao destinatário. A única alternativa viável para garantir este sigilo, hoje, é o uso de softwares de criptografia – existem milhares de sistemas de criptografia, muitos inclusive em uso por parte de agências de inteligência, outros para fins comerciais. A Infra-Estrutura de Chaves Públicas (ICP-Brasil) é, hoje, o sistema de chaves criptográficas em uso por órgãos oficiais, como a Presidência da República e a Receita Federal. Outra diferença com relação à correspondência postal é que a transmissão e recepção de e-mails não é atividade mediada por concessão ou empresa pública. Provedores de acesso ou empresas têm seus próprios servidores de mensagens, compatíveis entre si, mas com gerenciamento e controles diferentes e independentes.

C 2.2 - Garantia do cumprimento de tais leis de modo transparente, não-partidário e pró-ativo, inclusive contra violações praticadas pelos Estados, e com o direito de revisão quando direitos tiverem sido violados.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

O grampo, especificamente telefônico, é uma das grandes polêmicas da sociedade brasileira. De tempos em tempos, vazam para a imprensa o conteúdo de gravações telefônicas ou surgem denúncias de grampos realizados sem autorização judicial.

Aqui, fica evidente a fraqueza do Estado brasileiro quando se trata da fiscalização das próprias

políticas. O Ministério Público, especificamente a Procuradoria dos Direitos do Cidadão, tem o dever de apurar os abusos e fiscalizar o bom cumprimento das leis brasileiras. Segundo o artigo 127 da Constituição, “*o Ministério Público - MP é uma instituição permanente, essencial função jurisdicional do Estado, que tem como atribuição a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”.

C 2.3 - Leis para controlar SPAM (mensagens comerciais de correio eletrônico não solicitadas) e impedi-lo de inibir a capacidade geral de interação na internet.

Não existe, hoje, legislação em efeito sobre o SPAM. Existem, sim, diversos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, que pretendem regular – ou ao menos prever sanções – neste setor.

Enquanto o Brasil é o quarto maior produtor mundial de SPAMs, os Estados Unidos, primeiro do ranking, aprovaram em dezembro de 2003 a CAN-SPAM, lei que tem por intenção controlar o SPAM. É importante salientar que esta legislação ainda não teve efeito sensível.

Na falta de legislação específica, os SPAMs são encarados como violação dos direitos do consu-

midor, que são garantidos pelo inciso XXXII do artigo 5º da Constituição, e pelo Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90).

Em janeiro de 2005, o Comitê Gestor da Internet no Brasil criou um grupo de trabalho para tratar do tema. O objetivo inicial não é o de propor uma legislação específica para o assunto, mas de construir um pacto de conduta que envolva diversos setores envolvidos, como provedores de acesso e fornecedores de infra-estrutura de transmissão de dados (como as empresas de telecomunicações, por exemplo).

IMPLEMENTAÇÃO

C 2.1, C 2.2 E C 2.3

A privacidade nos meios eletrônicos não é consolidada no tratamento da informação por parte de agentes privados. Empresas monitoram constantemente os e-mails que criam para seus funcionários. Algumas vezes, o propósito é coibir práticas como acesso a pornografia ou manter a produtividade no escritório, mas existem casos de interceptação de mensagens que levaram a demissões por causas trabalhistas – por exemplo, um caso em que houve perseguição a funcionários devido a troca de mensagens organizando greve.

No caso das comunicações que circulam pela internet, especialmente e-mail, a ferramenta mais utilizada para garantir privacidade nas comunicações é a certificação digital – e seu recurso de criptografia.

Certificação Digital

A certificação é o processo usado para garantir a autenticidade e/ou a privacidade de uma mensagem ou documento eletrônico. No caso da autenticidade, esta é garantida através de assinatura digital; já a privacidade é garantida através de criptografia.

A certificação digital é a ferramenta mais utilizada atualmente para contrabalançar um aspecto histórico da internet: o anonimato. Através dos processos de autenticação e criptografia, é possível dar validade jurídica a um documento, ao mesmo tempo em que o mesmo continua privativo de poucas pessoas.

Como funciona

O processo consagrado no Brasil e na internet em geral é o da dupla de chaves pública e privada. Todo usuário, seja pessoa física ou jurídica, ao

conseguir a certificação digital, recebe dois códigos: um que deve ser mantido de posse da pessoa e outro que pode ser divulgado livremente.

Estas “chaves” são criadas através de operações matemáticas complexas, e são utilizadas para criptografar ou assinar uma mensagem ou documento. São ligadas uma a outra, mas não é possível deduzir uma a partir da outra⁴. Vale destacar que a criptografia garante a privacidade, não a autenticidade, assim como a assinatura garante a autenticidade, não a privacidade. São operações distintas e, caso necessárias, podem (e devem) ser feitas uma por vez.

Usos e aplicações

A certificação digital está crescendo no momento. Toda vez que um usuário acessa um site de um banco ou de compras – ou seja, sempre que se estabelece o chamado “ambiente seguro” –, já há um tipo de certificado digital sendo utilizado, de forma licenciada pelos bancos para seus softwares de *internet banking*. Da mesma forma, órgãos como a Receita Federal já aceitam operações em que os usuários se identifiquem utilizando certificação digital – os chamados e-CPF e e-CNPJ, verdadeiras carteiras de identidade digitais que utilizam certificação digital para garantir a autenticidade e a privacidade de comunicação entre seus usuários.

“A assinatura digital é uma das condições necessárias para assegurar os direitos básicos de cidadania vinculados ao mundo virtual, como privacidade, sigilo e confiabilidade das informações que trafegam no ciberespaço”, comenta Sérgio Amadeu, presidente do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI).

Vale destacar que o principal estímulo ao uso dos e-CPF e e-CNPJ é de natureza econômica. Sem utilizá-los, bancos têm sofrido fraudes, lojas sofrem inadimplência e roubos de identidade têm ocorrido com frequência cada vez maior.

ICP-Brasil

A ICP-Brasil, ou Infra-Estrutura de Chaves Públicas brasileira, é o sistema de certificação digital oficial do país, responsável pelo e-CPF e e-CNPJ.

Vale a observação de que esta não é a única estrutura válida do ponto de vista jurídico no Brasil, visto que qualquer acordo entre partes, validado em contrato, permite o uso de diferentes estruturas de certificação.

A ICP-Brasil é mantida pelo ITI, que é a Autoridade Certificadora Raiz da ICP-Brasil. Em outras palavras, é a partir das chaves do ITI que todas as outras chaves da estrutura serão criadas. Esta ligação garante a “legitimidade” das chaves, dado que a ICP-Brasil é avalizada por uma infra-estrutura oficial (o ITI é uma autarquia ligada à Casa Civil da Presidência da República), bem como uma política mínima comum de uso das chaves.

A ICP-Brasil é gerida pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, composto por sete representantes de ministérios (Casa Civil, Fazenda, Justiça, Desenvolvimento e Comércio Exterior, Planejamento, Ciência e Tecnologia, e Segurança Institucional) e cinco representantes da sociedade civil, todos indicados pelo Presidente da República. A coordenação deste comitê fica a cargo do representante da Casa Civil.

Atualmente, a ICP-Brasil já é utilizada pela Presidência da República, pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e pela Receita Federal, além de bancos e outras entidades.

O programa João de Barro

Toda a ICP-Brasil utiliza, hoje, tecnologia de certificação digital importada. Ou seja, a cada par de chaves pública/privada criado, seja pelo ITI ou pelas outras Autoridades de Certificação (AC) e Autoridades de Registro (AR), é necessário o pagamento de *royalties*. O programa João de Barro, composto pela Marinha Brasileira (MB) e pelo ITI visa criar uma tecnologia nacional alternativa, que substituirá aquela atualmente utilizada na ICP-Brasil, com a vantagem adicional de ser auditável.

De acordo com Paulo Sérgio Pagliusi, da Marinha Brasileira, o programa visa à “construção e nacionalização de uma plataforma criptográfica aberta e auditável para a AC-Raiz da ICP-Brasil”. Ele explica: “A metodologia utilizada no Programa ‘João-de-Barro’ prevê o desenvolvimento de sistemas baseados em software livre, com códigos

4. O sistema funciona da seguinte maneira: suponha os usuários João e Maria. João possui seu par de chaves, assim como Maria, e ambos querem trocar mensagens privadas, com a certeza de que ninguém poderá compreender o conteúdo, mesmo que a mesma seja interceptada. Os dois enviam um para o outro suas chaves públicas. De posse dela, por exemplo, João cria uma mensagem para Maria e, antes de enviá-la, criptografa a mesma utilizando a chave pública de Maria. Agora, a única chave capaz de decodificar a mensagem é a chave privada de Maria, que é de posse exclusiva dela. Dessa maneira, fica garantido que apenas Maria vai conseguir ler aquela mensagem. Da mesma forma, para Maria mandar uma mensagem privada para João, é preciso usar a chave pública dele. Mesmo que esta mensagem seja interceptada, ela será ilegível sem a chave privada de João. Agora, caso João e Maria queiram trocar mensagens com 100% de certeza de que são eles mesmos os autores, o procedimento é o seguinte: ao enviar uma mensagem para João, Maria assina digitalmente a mensagem usando sua chave privada. Esta assinatura só pode ser reconhecida com a chave pública do remetente.

go-fonte aberto, para serem integrados na plataforma criptográfica. É mandatório o uso de ambientes abertos (como o sistema Linux), evitando-se, assim, o desenvolvimento de softwares vinculados a ambientes fechados ou proprietários ('caixas-pretas'). Além disto, todos os sistemas desenvolvidos em software poderão ter seus códigos-fonte publicados na internet, para a disseminação dos conhecimentos e busca de críticas e sugestões da sociedade acadêmico-científica". Essa característica da plataforma em software livre e auditável foi determinada pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil.

O projeto teve início em novembro de 2003, com a assinatura do convênio entre ITI e a Marinha Brasileira, e deve durar três anos. A expectativa é de que a nova tecnologia tenha uma vida útil de cerca de dez anos.

Roubo de identidade e afins

Tem ocorrido, com frequência cada vez maior, o chamado "roubo de identidade", expressão cunhada nos EUA e que identifica o roubo e uso indevido de informações pessoais, sejam números de documentos, senhas pessoais, cartões de crédito etc.

Existem duas técnicas: uma delas é a invasão de bancos de dados de grandes empresas. A outra é o chamado *phishing*, na qual o usuário é induzido a inserir seus dados pessoais em sites falsos de empresas reconhecidas.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

C 2.1, C 2.2 E C 2.3

Existe um crescente movimento de busca pela regulamentação do tráfego de informações na internet – ao menos no que tange ao SPAM. Entidades como o Grupo Brasil AntiSPAM (www.brasilantispam.org) e o Movimento Brasileiro de Combate ao SPAM (www.antispam.org.br), formadas principalmente por provedores de acesso e outras entidades interessadas no comércio eletrônico, procuram coibir esse tipo de mensagem em benefício das comerciais autorizadas e controladas. O SPAM vai contra o interesse destas empresas, tanto por aumentar a desconfiança com o meio eletrônico quanto por representar significativo incremento no tráfego de dados entre as diversas redes que integram a internet.

O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior instalou, em 2004, o Comitê Executivo de Comércio Eletrônico (<http://ce.mdic.gov.br>), com representação do setor

privado, da comunidade científica e outros grupos interessados. Cabe a ele "elaborar projetos e recomendações que, levadas aos órgãos competentes, resultam em aperfeiçoamento de normas e da legislação, na adoção de padrões técnicos etc., além de manifestar-se sobre as proposições do público em geral".

Apesar do foco especificamente comercial, este grupo deve ter impacto significativo sobre as formas de funcionamento da internet de maneira geral.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

C 2.1, C 2.2 E C 2.3

SPAM

O SPAM tem sido o principal alvo de todas as propostas de lei e regulamentações, no que tange à comunicação eletrônica – tanto pelo seu potencial de problema técnico ("congestionando" a internet, por assim dizer), quanto pela quebra da confiança da rede como ambiente seguro para transações comerciais – não só no Brasil, mas globalmente. Questiona-se, entretanto, a eficácia das legislações já em vigor, como a americana CAN-SPAM, de dezembro de 2003. O volume de SPAM, inclusive nos EUA, continua a crescer. Um exemplo de proposta de regulamentação é o Projeto de Lei do Senado 21/04, proposto pelo senador Duciomar Costa (PTB-PA), que incide apenas sobre as mensagens eletrônicas comerciais. Existe também o PL 2.186/03, do deputado Ronaldo Vasconcelos (PTB-MG). Ambas as propostas usam a sistemática OPT-OUT, na qual o destinatário da mensagem é quem deve solicitar o não-recebimento de mensagens posteriores, uma prática pregada nos EUA e que não tem surtido efeito.

Há ainda outros projetos de lei acerca do tema, como o PL 2.423/03, que dispõe sobre procedimentos de invasão de computadores e envio de mensagem eletrônica não solicitada; o PL 279/03, que dispõe sobre a prestação dos serviços de correio eletrônico; o PL 7.093/02, que dispõe sobre a correspondência eletrônica comercial; e o PL 6.210/02, que limita o envio de mensagem eletrônica não solicitada.

Arapongagem

O governo federal está preparando a minuta de um novo projeto de lei que supere a Lei do Grampo (9.296/96), e que impeça, entre outras coisas, a divulgação de qualquer informação captada de modo ilegal, seja por uma escuta ou interceptação de comunicações.

C 3: Ausência de censura eletrônica. O direito de transmitir informação eletrônica sem censura ou controle por parte de agentes do Estado, judiciais, comerciais, empregadores ou outrem.

C 3.1 - Leis de proteção contra censura na internet ou outros meios de publicação eletrônica, seja através de filtros, sites prescritos, sanções contra provedores de acesso ou conteúdo e a responsabilização dos provedores por conteúdo hospedado.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Ainda o artigo 5º da Constituição diz que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”. Cabe a observação de que a internet, em geral, é um ambiente de anonimato por definição. Os usuários não são, geralmente, obrigados a se identificar de acordo com registros oficiais, como RG ou CPF, muito menos ao assinar documentos, textos ou transmissões feitas na internet.

Também o mesmo artigo diz que é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença. Mais à frente, a não-existência de

censura é reafirmada no capítulo sobre Comunicação.

Art. 220 - A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo, não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

§1º - Nenhuma lei conterá dispositivo que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social, observado o disposto no art. 5º, IV, V, X, XIII e XIV;

§2º - É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

C 3.2 - Leis ou regulações, inclusive auto-regulação por parte da indústria, que inclua obrigações para que operadores comerciais de publicações e difusão eletrônicas (provedores de acesso, mecanismos de busca, provedores de banda [infra-estrutura de internet, empresa de telefonia, internet a cabo ou via satélite]) ajam como operadores de rede (*common carriers*) para material juridicamente legal.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

A Lei Geral de Telecomunicações (9.472/97) faz menção à prática do *unbundling* (obrigação de concessionários de serviços públicos a ceder, ou partilhar, o uso de sua infra-estrutura instalada de modo a estimular a competição). Também a Lei da TV a Cabo (8.977/95) estipula que as redes físicas das operadoras de cabo, uma vez em funcionamento, têm caráter público e podem ser usadas para finalidades públicas (como, por exemplo, a criação de uma intranet pública).

Contudo, nenhum dos dois dispositivos foi regulamentado posteriormente e ambos seguem sem serem aplicados.

Não há qualquer outro mecanismo que obrigue provedores de acesso ou de infra-estrutura a oferecerem condições de transmissão para conteúdo que, na prática, não seja comercial. Sendo tratado do ponto de vista comercial, portanto, os provedores podem negar a prestar determinado serviço, mesmo que seja de disponibilização de material judicialmente legal.

C 3.3 - Garantia do cumprimento de tais leis de modo acessível financeiramente, transparente e pró-ativo, e com o direito de revisão quando direitos tiverem sido violados.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Embora não haja legislação específica, cabe citar o Comitê Gestor da Internet no Brasil (mais

detalhado sob o atributo C5), que tem o potencial de influenciar positivamente esta área na criação de canais de interlocução e resolução de disputas, para garantir a liberdade de expressão na internet.

IMPLEMENTAÇÃO C 3.1, C 3.2 E C 3.3

Hoje é a cobrada uma taxa de interconexão para conectar um provedor de acesso ao *backbone* da internet⁵. Essa é uma forma de estimular a competição, pois poupa o investimento altíssimo da criação de uma infra-estrutura de cabos telefônicos, por exemplo, para as empresas-espelho de telefonia fixa⁶.

Apesar da Constituição prever a liberdade de expressão e manifestação do pensamento, o fato de a internet depender de provedores privados faz com que não haja garantia de hospedagem ou transmissão de qualquer conteúdo.

No tocante à comunicação de massa, não existe a visão de que provedores de acesso e infra-estrutura deveriam abrir canais que facilitassem a participação de grupos de diferentes formas de expressão. O último movimento nesse sentido foi a Lei da TV a Cabo, que criou os canais de utilização gratuita, como os comunitários, universitários e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Estes canais muitas vezes não são ocupados pela sociedade civil, por falta de condições técnicas e/ou financeiras. Existem inclusive casos de ligação entre canais “comunitários” e a grande mídia.

No caso da internet, diferentes grupos têm se apropriado da rede como espaço para livre expressão. Esse uso, atualmente, não é organizado, o que pode ser entendido como um bom sinal, já que significa, em princípio, ausência de restrições, ao menos em âmbito nacional⁷. É importante citar que no Brasil, como país em que há um quadro de enorme exclusão social, usar TICs como meio de expressão requer um passo anterior, que

é o acesso a tais tecnologias (ver Pilar D).

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES C 3.1, C 3.2 E C 3.3

A convergência tecnológica apresenta um cenário complexo, em constante mutação, que faz das teles e dos provedores de TV por assinatura concorrentes em permanente disputa. No Brasil, o setor de telecomunicações encontra marco regulatório mais definido entre os três citados, mas por enquanto não existe restrição à produção de conteúdo por parte dessas empresas, o que tem provocado disputas acirradas entre esses atores, já que, de sua parte, as TVs por assinatura têm que seguir regras estabelecidas. Como consequência disso, na reformulação do Comitê Gestor da Internet no Brasil, os provedores do setor de TV por assinatura e os provedores do setor das teles disputaram a vaga entre os provedores de infra-estrutura. O eleito é do setor de telecomunicações, tendo ficado o representante do setor da TV por assinatura com a suplência.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS C 3.1, C 3.2 E C 3.3

O governo anunciou no início de 2005 a intenção de elaborar uma Lei Geral de Comunicação de Massa, visando à regulamentação de todos os serviços ligados ao tema, incluindo infra-estrutura, distribuição e produção de conteúdo. Não está claro ainda se a internet será incluída na Lei, mas certamente ela será afetada pela regulamentação geral, já que a convergência tecnológica estabelece “comunicações” como um campo híbrido.

5. São as chamadas “teles fixas” que possuem a infra-estrutura de conexão da “última milha” que chega às casas dos assinantes residenciais e das pequenas empresas (as grandes empresas dispõem de várias opções de conexão). Os provedores são obrigados a pagar pelo uso desta infra-estrutura, mas o problema é que as teles fixas possuem seus próprios provedores, que terminam por auferir condições vantajosas do uso das redes, caracterizando concorrência desleal.

6. Para racionalizar o tráfego de dados na internet, está sendo proposto o PTT-Metro, projeto do Comitê Gestor da Internet no Brasil que promove e cria a infra-estrutura necessária (Ponto de Troca de Tráfego - PTT) para a interconexão direta entre as redes (“Autonomous Systems” - ASs) que compõem a internet brasileira. Dessa forma, racionalizam-se custos, uma vez que os balanços de tráfego são resolvidos direta e localmente e não através de redes de terceiros, muitas vezes fisicamente distantes.

7. Existem diversas restrições, mas todas de caráter internacional, como o Carnivore, o Echelon e a própria estrutura de nomes, números IPs e roteamento da internet.

C 4. Liberdade de associação no meio eletrônico, para participar de protestos públicos ou debates online.

C4.1 Leis que salvaguadem contra vigilância em vídeo excessiva e seu possível efeito intimidante sobre a liberdade de associação.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

O artigo 5º da Constituição prevê:

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

Não há nenhuma legislação específica em âmbito nacional sobre liberdade de associação no meio eletrônico.

IMPLEMENTAÇÃO

A vigilância não é disciplinada de forma alguma, seja ela excessiva ou branda. Não há provisão legal no Brasil que defina o que é legal, e o que é abuso, quem são os responsáveis e quais seus deveres.

Assim, não há como dizer que não haja coibição de práticas associativas devido aos sistemas de vigilância, quer em vídeo, quer em qualquer outra mídia.

PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

Não há atores que tratem diretamente dessa questão, embora as entidades da sociedade civil que tratem do tema da internet (ver Pilar D) também lidem com esse ponto.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

Grampos e Vigilância não-autorizada

Como citado anteriormente sob o atributo C2, o uso de grampos, gravações em vídeo vazadas e outras formas de controle são uma polêmica permanente no Brasil.

São preocupantes, entretanto, proposições como o PL 700/03, do deputado Pompeo de Mattos (PDT-RS), que obriga estabelecimentos comerciais como shoppings a instalarem sistemas de vigilância por vídeo, mas não prevê formas de utilização deste material. Obrigatório ou não, a implantação desse tipo de recurso precisa ser disciplinada, definindo tempo de guarda, acessibilidade por parte do público, legalidade e responsabilidade por uso e alteração. Não há, na lei brasileira, regra que cumpra essa função.

C 5. Participação efetiva da sociedade civil no processo de governança, incluindo sua formulação, projeto, regulação, implementação e avaliação.

C 5.1 - Um processo participativo de desenvolvimento de políticas, que inclua participação significativa da sociedade civil e os recursos necessários para que todos os parceiros dêem contribuições efetivas.

C 5.2 - Meios ativos e dinâmicos para que preocupações públicas com relação a governança e políticas sejam ouvidas e atendidas.

C 5.3 - Mecanismos permanentes para participação pública na revisão e implementação de políticas em curso, de modo descentralizado quando apropriado, inclusive em relação aos acordos internacionais.

C 5.4 - Mecanismos e instrumentos de auto-governança, desenvolvidos e utilizados pela sociedade civil, reconhecidos ou não pelo governo (ver C1.3).

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

No que tange à internet, todo o campo delineado por estes indicadores devem ser vistos do ponto de vista do Comitê Gestor da Internet no Brasil, existente desde 1995, mas reformulado pelo Decreto 4.829/03. O comitê passou a ter as seguintes atribuições:

Art. 1º Fica criado o Comitê Gestor da Internet no Brasil - CGIBr, que terá as seguintes atribuições:

I - estabelecer diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da Internet no Brasil;

II - estabelecer diretrizes para a organização das relações entre o Governo e a sociedade, na execução do registro de Nomes de Domínio, na alocação de Endereço IP (Internet Protocol) e na administração pertinente ao Domínio de Primeiro Nível (ccTLD - country code Top Level Domain), ".br", no interesse do desenvolvimento da Internet no País;

III - propor programas de pesquisa e desenvolvimento relacionados à Internet, que permitam a manutenção do nível de qualidade técnica e inovação no uso, bem como estimular a sua disseminação em todo o território nacional, buscando oportunidades constantes de agregação de valor aos bens e serviços a ela vinculados;

IV - promover estudos e recomendar procedimentos, normas e padrões técnicos e operacionais, para a segurança das redes e serviços de Internet, bem assim para a sua crescente e adequada utilização pela sociedade;

V - articular as ações relativas à proposição de normas e procedimentos relativos à regulamentação das atividades inerentes à Internet;

VI - ser representado nos fóruns técnicos nacionais e internacionais relativos à Internet;

VII - adotar os procedimentos administrativos e operacionais necessários para que a gestão da Internet no Brasil se dê segundo os padrões internacionais aceitos pelos órgãos de cúpula da Internet, podendo, para tanto, celebrar acordo, convênio, ajuste ou instrumento congêneres;

VIII - deliberar sobre quaisquer questões a ele encaminhadas, relativamente aos serviços de Internet no País.

O CGIBr é composto por 21 membros, sendo oito representantes de ministérios e órgãos federais, um representante do Fórum Nacional de Secretários Estaduais, um técnico especialista em assuntos relacionados à internet, quatro representantes do setor empresarial, três representantes do terceiro setor e três representantes da comunidade científica e tecnológica.

Os representantes do empresariado, do terceiro setor e da comunidade científica e tecnológica foram escolhidos mediante um processo eleitoral, no qual entidades votavam abertamente para selecionar os conselheiros. Não há conhecimento de qualquer entidade do tipo, no mundo, que adote tal prática.

IMPLEMENTAÇÃO

A primeira eleição para o órgão ocorreu em julho de 2004. Os representantes da sociedade civil eleitos vêm de setores progressistas, o que pode possibilitar a presença de vozes pelo direito à comunicação no CGIBr.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

O papel do CGIBr é descrito da seguinte forma:

O Comitê Gestor da Internet do Brasil foi criado a partir da necessidade de coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços Internet no país e com o objetivo de assegurar qualidade e eficiência dos serviços ofertados, assegurar justa e livre competição entre provedores e garantir a manutenção de adequados padrões de conduta de usuários e provedores.

O Comitê Gestor tem como atribuições principais:

- *fomentar o desenvolvimento de serviços Internet no Brasil;*
- *recomendar padrões e procedimentos técnicos e operacionais para a Internet no Brasil;*

- *coordenar a atribuição de endereços Internet, o registro de nomes de domínios, e a interconexão de espinhas dorsais;*
- *coletar, organizar e disseminar informações sobre os serviços Internet*
(Site do CG-Br)

Até o momento, a abertura à participação da sociedade civil no comitê tem possibilitado o diálogo mais próximo em relação às questões da internet no Brasil. No entanto, ainda se dá um tratamento eminentemente técnico a questões que são, de fato, políticas.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

A reformulação do CGiBr mudou a lógica do setor, mas ainda é necessário ver quais serão as consequências práticas dessa mudança. O CGiBr é um novo ator e, ao mesmo tempo, uma nova arena de disputa – não só entre a representação dos empresários, mas entre os interesses dos diferentes atores ali representados. É importante notar que a mudança no CGiBr inseriu a sociedade civil em um debate até então reservado para especialistas, empresários e o governo.

Pilar D

Assegurando acesso eqüitativo e a preços razoáveis a TICs

O acesso a tecnologias de informação e comunicação (TICs) no Brasil ainda é separado de forma estanque entre acesso às telecomunicações (no sentido clássico, de telefonia) e acesso à internet (busca da inclusão digital). Apesar do processo de convergência tecnológica – e do fato de um influir no

outro –, os programas de universalização se dão de maneira isolada e os projetos que combinam as duas questões ainda estão no papel. Assim, neste capítulo, trataremos sempre desse debate levando em conta tal realidade.

D1: Acesso a TICs, inclusive à telefonia, à internet e a outros serviços, de modo econômico, igualitário e apropriado para todo o povo e suas comunidades.

D 1.1 - Um quadro legal e regulatório que favoreça fortemente a extensão de modo universal dos serviços e do acesso a TICs como a prioridade para este setor.

D 1.2 - Medidas políticas, convencionais e inovadoras, que vão além das abordagens mercadológicas e corporativas, para incluir, por exemplo, redes comunitárias, subsídios cruzados efetivos por parte de usuários mais ricos com fins de universalização do serviço, e assim por diante. Serão então considerados:

- infra-estrutura fixa e telefonia;
- telefonia móvel, inclusive em termos de custos;
- telecentros comunitários;
- licenciamento de provedores de acesso, portais de internet e medidas de apoio à internet;
- links de satélite Vsat e de dados.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

D 1.1 E D1.2

A discussão do acesso às TICs no Brasil passa essencialmente por dois vieses: o primeiro, as condições para o acesso, como indivíduo, às redes de comunicações, incluindo telefonia e internet, e aos equipamentos para utilização e desfrute da rede. O segundo, as políticas de apoio ao acesso universal, tanto às redes de telecomunicações como de dados.

Telefonia

O Brasil passou por uma mudança na legislação e regulação do setor de telecomunicações a partir do ano de 1995. Naquele momento, por meio da Emenda Constitucional nº8, que modificou o artigo 21 da Constituição Federal, quebrou-se o monopólio estatal nas telecomunicações e previu-se a constituição de um órgão regulador para as telecomunicações. Mais do que isso, a mudança já não previa como competência do Estado a exploração dos serviços de telecomunicações.

Após a alteração do artigo 21, o governo brasileiro aprovou a Lei Geral de Telecomunicações¹ (Lei 9.472), em 16 de julho de 1997, que autorizou o governo federal, na época dirigido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, a iniciar o programa de privatização (veja mais no item “Implementação”). A função da União já não seria mais a de controlar, mas sim a de organizar a exploração do setor. Essa organização passava a estar na mão de uma agência reguladora, fora do Ministério das Comunicações, que ficou com função de regular e propor políticas para a radiodifusão.

Com isso abriu-se espaço para a privatização de todo o sistema Telebrás, que incluía uma operadora nacional, a Embratel, e diversos operadores regionais, divididos por estados, além do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD) da Telebrás, transformado em fundação privada. Essa operação foi consumada em julho de 1998. Ao contrário da maioria dos países europeus, a privatização brasileira significou a opção do país em não controlar diretamente nenhuma porção das telecomunicações. Foi permitida ainda a entrada de 100% de capital estrangeiro no setor. O Brasil foi dividido em três áreas, com concessões para exploração comercial leiloadas para três grupos: Brasil Telecom, de propriedade do Opportunity (que administra recursos do Citibank), da Telecom Itália e de vários fundos de pensão de estatais; Telefonica de Espanha; e Telemar (capital nacional nas mãos de fundos de pensão de estatais, Carlos Jereissati, Opportunity e mais uma série de empresas). Além disso, a operadora nacional, incluindo toda a rede de fibras óticas da Embratel, foi para as mãos da empresa norte-americana WorldCom, depois MCI. Em 2004, a Embratel foi adquirida pela mexicana Telmex. Além dessas quatro operações, oito operadoras regionais de telefonia celular foram leiloadas. Também tivemos a privatização da estadual CRT pelo governo do Rio Grande do Sul e da municipal Ceterp pelo ex-prefeito de Ribeirão Preto, Antonio Palocci, hoje ministro da Fazenda. Restou até hoje como estatal apenas a municipal Sercomtel, que atua em Londrina.

Tanto no caso da telefonia fixa como no da móvel, previu-se a entrada de empresas espelho depois de um ano, e a futura abertura completa do mercado para a livre concorrência. As empresas espelho são: GVT (de propriedade de fundos de venture capital), Vésper (comprada pela Embratel)

e Intelig. Tivemos, também, a implantação das espelhos, atuando em áreas menores. Este modelo fracassou na sua intenção de criar concorrência nas áreas de concessão, e as empresas espelho têm se voltado essencialmente para o mercado corporativo.

A Lei Geral previa funções importantes para o poder público:

Art. 2º O Poder Público tem o dever de:

- I - garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas;*
- II - estimular a expansão do uso de redes e serviços de telecomunicações pelos serviços de interesse público em benefício da população brasileira;*
- III - adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços, incrementem sua oferta e propiciem padrões de qualidade compatíveis com a exigência dos usuários;*
- IV - fortalecer o papel regulador do Estado;*
- V - criar oportunidades de investimento e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em ambiente competitivo;*
- VI - criar condições para que o desenvolvimento do setor seja harmônico com as metas de desenvolvimento social do País.*

Além disso, determinava os direitos dos usuários de serviços de telecomunicações em seu artigo 3º, incluindo questões como “acesso aos serviços de telecomunicações, com padrões de qualidade e regularidade adequados à sua natureza, em qualquer ponto do território nacional” e “a inviolabilidade e ao segredo de sua comunicação, salvo nas hipóteses e condições constitucionais e legalmente previstas”.

A lei prevê, em seu artigo 5º, a observação, na disciplina das relações econômicas, da redução das desigualdades regionais e sociais, entre outros. Nos artigos 6º e 7º, busca-se preservar a livre concorrência, explicitando-se que haverá o controle do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) para prezar pela livre competição e evitar concentração econômica nos processos de fusão ou incorporação de empresas.

Dentro do programa de desestatização das telecomunicações, a Lei Geral das Telecomunicações (LGT) previa (artigo 17º, inciso V) que as empresas concessionárias vencedoras dos leilões deveriam seguir “metas de progressiva universalização”, acompanhadas e fiscalizadas posteriormente pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

1. Leia a redação original da Lei Geral de Telecomunicações e sua posterior alteração (www.anatel.gov.br/biblioteca/Leis/LeiGeral/leigerall.asp)

Cerca de dois meses antes da privatização do monopólio brasileiro, que aconteceu em junho de 1998, o governo aprovou o Decreto 2.592, que aprovava o Plano Geral de Metas para Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PGMU)². A redação do PGMU define universalização no artigo 1º:

Art. 1º Para efeito deste Plano, entende-se por universalização o direito de acesso de toda pessoa ou instituição, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, ao Serviço Telefônico Fixo Comutado destinado ao uso do público em geral, prestado no regime público, conforme definição do art. 1º do Plano Geral de Outorgas, aprovado pelo Decreto nº 2.534, de 2 de abril de 1998, bem como a utilização desse serviço de telecomunicações em serviços essenciais de interesse público, nos termos do art. 79 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e mediante o pagamento de tarifas estabelecidas na regulamentação específica.

O detalhamento dos mecanismos de aumento de tarifas ficou fora deste plano de metas. Ele tratou especificamente dos percentuais mínimos obrigatórios de instalação de acessos individuais e terminais públicos para os anos seguintes, cujos custos relacionados ao cumprimento das metas seriam suportados pelas concessionárias (exceto em localidades onde o custo para o cumprimento das metas fosse superior ao retorno financeiro da “exploração eficiente do serviço”). Segundo a LGT, a Anatel destinaria, nesses casos, verbas da União, estados, municípios ou de um fundo específico para essa finalidade.

O Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal (Paste), na edição de 1997 (a primeira versão foi anunciada ao final de 1985) previa:

- *Nos próximos cinco anos, o número de linhas telefônicas fixas deverá ser aumentado dos atuais 17 milhões para 40 milhões.*

- *Até 2005, toda localidade brasileira com mais de 300 habitantes deverá, obrigatoriamente, ter rede telefônica. E toda localidade com mais*

de 100 habitantes deverá ter, ao menos, um telefone público.

- *O número de telefones públicos deverá triplicar, nos próximos cinco anos, passando de pouco mais de 500 mil para cerca de 1,5 milhão.*

- *A partir do próximo ano se iniciará a competição entre as empresas; os usuários passarão a escolher a companhia telefônica que lhes ofereça menores preços com serviços cada vez melhores.*

- *Em até cinco anos, todo pedido de instalação de telefone terá que será atendido em, máximo, duas semanas.*

- *A partir de 1999, nas localidades com rede telefônica, todo bairro, quadra, conjunto residencial e áreas com população de baixo poder aquisitivo terá que ter, pelo menos, três telefones públicos para cada grupo de mil habitantes.*

- *Em menos de dois anos, as instituições de ensino e de saúde serão atendidas em uma semana, com linhas telefônicas que lhes permitam ter acesso à Internet.*

- *Em menos de dois anos, as empresas de telefonia deverão ter, à disposição de deficientes auditivos e da fala, centros de atendimento para intermediar suas comunicações telefônicas.*

- *Em menos de dois anos, não será necessário andar mais de 800 metros para encontrar um telefone público; Em 2003, essa distância será de, no máximo, 300 metros.*

As sanções previstas podem ser uma advertência, multa de até R\$ 50 milhões ou até mesmo a cassação da concessão.

A própria LGT, aprovada dentro da concepção concorrencial pelo governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, prevê a criação de um fundo específico para garantir a universalização do serviço de telecomunicações para áreas não-lucrativas. Cerca de dois anos depois da privatização do setor, o governo então criou, pela Lei 9.998/00, o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust)³, cuja receita provém essencialmente de 1% sobre a receita operacional bruta da prestação de serviços em telecomunicações, menos os impostos⁴. Esse mo-

2. Leia a íntegra do decreto que aprova o Plano Geral de Metas para Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público (PgmU), de 15/08/1998 (www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2592.htm)

3. Leia a íntegra da lei que institui o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (www.mc.gov.br/fust/l_9998_17082000.htm)

4. Art. 6º *Constituem receitas do Fundo:*

I - dotações designadas na lei orçamentária anual da União e seus créditos adicionais;

II - cinquenta por cento dos recursos a que se referem as alíneas c, d, e e j do art. 2º da Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966, com a redação dada pelo art. 51 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, até o limite máximo anual de setecentos milhões de reais;

III - preço público cobrado pela Agência Nacional de Telecomunicações, como condição para a transferência de concessão, de permissão ou de autorização de serviço de telecomunicações ou de uso de radiofrequência, a ser pago pela concessionária, na forma de quantia certa, em uma ou várias parcelas, ou de parcelas anuais, nos termos da regulamentação editada pela Agência;

delo exclui claramente a responsabilidade das operadoras de telefonia em garantir inclusão a grandes parcelas da população.

A aplicação dos recursos do Fust contemplaria, entre outros objetivos: atendimento às localidades com menos de cem habitantes, complementação para atendimento de comunidades pobres, instalação de acessos individuais em escolas, bibliotecas e hospitais e implantação da telefonia rural. Além desses, está previsto o uso do Fust para "complementação de metas estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização para atendimento de comunidades de baixo poder aquisitivo", o que evidencia a inversão de atribuições esperada de um serviço cuja concessão é pública. A própria lei prevê que as concessionárias não cumprirão as metas estabelecidas e traz para o Estado a atribuição de cumpri-las.

O Fust foi criado com a intenção de cumprir a função exercida pelo subsídio cruzado que existia antes da privatização do sistema Telebrás. No Brasil, grande parte dos usuários não usa mais do que os pulsos mínimos já previstos na assinatura mensal, em virtude do alto preço fixo cobrado por essa assinatura. Sob controle da Telebrás, menos de 10% dos municípios geravam receitas maiores do que as despesas de manutenção, o que ensejava uma política de subsídio cruzado.

Somente no início de 2004 surgiu uma proposta do governo brasileiro para utilização do Fust, que já acumulou mais de R\$ 3 bilhões (mais de US\$ 1 bilhão). A sua aplicação se daria pelo Serviço de Comunicações Digitais (SCD), cujo projeto ainda pode sofrer alterações após a consulta pública realizada em 2004 e o pedido de vistas do Ministério das Comunicações. O plano funcionará, na verdade, para permitir o acesso a redes digitais, incluindo acesso à internet, a cerca de 260 mil escolas de ensino médio, bem como em instituições de ensino fundamental e profissionalizante (públicas ou privadas), além de ambulatórios, postos de saúde, hospitais, bibliotecas e órgãos de segurança pública, instituições de assistência a deficientes, deficientes carentes e regiões remotas e de fronteiras. Não existe previsto um conselho do Fust. Mantidas as condições previstas, a sociedade civil não deve participar da aplicação desses recursos, exceto através de entidades de deficientes ou bibliotecas.

Está previsto para 2006 o primeiro ano de implantação do serviço, que inicialmente será prestado em regime público, condicionado à obrigação do cumprimento de metas. O plano divide o país em 11 áreas, destinadas a apenas uma concessionária. Os candidatos mais visíveis são as prestadoras de Serviço de Comunicação Multimídia, de TV por assinatura/cabo e provedores de informática estaduais. A partir de 2009, essa estrutura poderia ser utilizada pelas empresas para exploração privada.

O plano do SCD prevê a utilização, pela prestadora, das redes da concorrente, sendo firmado, portanto, na lógica de desagregação das redes (*unbundling*).

Internet e inclusão digital

À parte as questões do Fust, que pode ser usado para busca de universalização do acesso à internet, não existe base legal específica para o campo da inclusão digital. Isso não impede que haja programas em vias de implementação, inclusive com dotação orçamentária própria, o que veremos nos itens seguintes.

IMPLEMENTAÇÃO

D1.1 E D1.2

Telefonia

A alteração do artigo 21 da Constituição gerou uma separação entre telecomunicações e radiodifusão. Na época, essa foi a estratégia do governo para poder abrir o mercado da telefonia sem ter que mexer no complicado quadro da radiodifusão no país. Isso, no entanto, gerou uma situação em que setores que não podem ser entendidos separadamente passaram a estar sujeitos a regulações distintas. Enquanto a Lei Geral das Teles passou a regular o setor das telecomunicações, a radiodifusão continuava a ser controlada pelo que restou do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/62). As conseqüências têm influenciado os dois setores. Por um lado, a radiodifusão é uma área sem regulação consistente de limitações de propriedade e de toda a parte de controle e gestão; por outro, a área de telecomunicações não é legislada quanto à produção de conteúdo.

IV - contribuição de um por cento sobre a receita operacional bruta, decorrente de prestação de serviços de telecomunicações nos regimes público e privado, excluindo-se o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS, o Programa de Integração Social - PIS e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins;

V - doações;

VI - outras que lhe vierem a ser destinadas.

O processo de privatização das telecomunicações não priorizou, como veremos, o maior acesso à população a preços razoáveis: os ganhos financeiros do governo brasileiro com o processo são questionáveis, o Estado não manteve uma presença mínima estratégica no setor e as tarifas subiram mais do que a inflação. Com relação a este último, o aumento das tarifas da telefonia fixa foi de 611,03% nos últimos dez anos. Em 1994, a assinatura residencial custava R\$ 0,69. Hoje ela custa na cidade de São Paulo R\$ 34,29. Um aumento de quase 5.000%, bem maior que a inflação no período, de 145,01%⁵. Apenas entre 1995 e 1997, no processo de preparação para as privatizações, a assinatura subiu 2.172%.

Os argumentos do governo federal para a privatização eram que, além da possibilidade de arrecadar recursos para um Estado endividado e com metas econômicas acordadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o processo aumentaria a oferta de serviços e, com a concorrência decorrente da fragmentação do sistema Telebrás, os preços seriam mais acessíveis. A parte da LGT relativa ao processo de desestatização (artigo 186) citava os objetivos primordiais do governo mencionados no artigo 2º (ver acima): garantir acesso a todos por preços razoáveis, estimular a expansão do número de redes e serviços de telecomunicações e adotar medidas que promovam a competição e a diversidade dos serviços.

Se analisarmos o que determinava o documento Paste e o Plano Geral de Metas para a Universalização (PGMU), (citados em “Base Constitucional e Legal”), veremos que parte das metas não tem sido cumprida. Já no final de 2004, o Tribunal de Contas da União (TCU) exigiu da Anatel um plano de reformulação de todos os processos de fiscalização das obrigações de universalização de telefonia fixa, a ser preparado no prazo de 180 dias. Segundo o TCU, a agência vinha fazendo as análises por amostra, o que geraria estimativas não confiáveis. Isso explicaria, por exemplo, as diferenças de avaliação que o próprio Conselho Consultivo já apontava em relação às avaliações promovidas pela própria Anatel. Além disso, no início de 2005, estavam em consulta pública os indicadores de qualidade para telefonia fixa.

Internet e inclusão digital

Programa Sociedade da Informação

Projeto ambicioso conduzido durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o Programa Sociedade da Informação (PSI) tinha como objetivo “integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de tecnologias de informação e comunicação, de forma a contribuir para a inclusão social de todos os brasileiros na nova sociedade e, ao mesmo tempo, contribuir para que a economia do país tenha condições de competir no mercado global”.

Coordenado por Tadao Takahashi, o programa foi desenvolvido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e lançado em 15 de dezembro de 1999 (pelo Decreto 3.294/99). O PSI contou inicialmente com a participação de cerca de 150 especialistas, que se distribuíram em debates sobre os Grupos Temáticos que compõem o programa.

Utilizando-se de uma metodologia internacional, já aplicada em outros países – entre os quais Portugal –, o programa Sociedade da Informação iniciava-se com a publicação do Livro Verde (base teórica) e avançaria para a elaboração do Livro Branco (operacional), no qual as metas – inclusive orçamentárias – seriam estabelecidas. No planejamento original, essa etapa deveria ter se cumprido em 2001.

O Livro Verde começou a ser distribuído à sociedade em setembro de 2000. No horizonte dos organizadores do PSI estava a perspectiva de construção de um projeto que articulasse todas as iniciativas do campo de Sociedade da Informação e Nova Economia, no qual todos os atores – setor privado, governo, sociedade civil e universidade – estivessem contemplados. De acordo com o planejamento original, a etapa de consolidação do projeto estava prevista para ocorrer no segundo semestre de 2003.

A troca de governo ocorrida em 2003 resultou no fim do Programa Sociedade da Informação, sem que mais informações fossem divulgadas pela nova gestão do Ministério da Ciência e Tecnologia.

A política de inclusão digital

Não há como tratar das políticas públicas de inclusão digital no Brasil sem fazer algumas opções. Principalmente no que se refere ao “como fazer”. Desde meados da década de 90, foram muitas as experiências que procuraram conter esse novo modelo de exclusão, agora digital, nascido no seio da Sociedade da Informação. Desde projetos que procuravam facilitar a aquisição de computadores, passando pela possibilidade de as empresas de telefonia garantirem o acesso disca-

5. A tarifa de telefonia fixa foi a que mais subiu nos últimos dez anos (611,03%), seguida pelos alugueis (544,1%). A inflação no período acumulou alta de 145,01% entre julho de 1994, início do Plano Real, e junho de 2004. (*Globo Online*, 05/07/2004).

do à internet com pulso único (i00), até chegarmos ao modelo mais amplo e democrático de incluir digitalmente: o telecentro comunitário.

Um telecentro comunitário é um espaço que permite a apropriação social das tecnologias da informação e da comunicação pela população mais carente. Portanto, não oferece apenas conectividade à rede mundial de computadores, mas também atua para promover a transformação social, posto que se insere (alterando) as dinâmicas de organização local e de ação comunitária. Nesse sentido, busca oferecer cursos de capacitação, mecanismos que permitam aos usuários a geração de conteúdos próprios e técnicas que facilitem a apropriação da tecnologia pela população. Destaca-se no Brasil a opção feita pela maioria das iniciativas de inclusão digital de uso do software livre, com diversas vantagens em relação à adoção de softwares proprietários. A mais imediata é o não pagamento de licenças às empresas proprietárias. Mas há outras. Ao utilizar software livre, o usuário se familiariza com a lógica dos programas, e não com uma formatação específica. Além disso, ao permitir a verificação e a modificação do código fonte, o modelo pode garantir que homens e mulheres tornem-se, além de usuários, programadores; mais do que isso, que trabalhem sob a lógica colaborativa.

A experiência pioneira nesse sentido foi o programa Sampa.org, realizado pelo Instituto Florestan Fernandes (IFF), ligado ao Partido dos Trabalhadores (PT) a partir de abril de 2000. No entanto, o programa, que serviu como piloto para a ampla rede de telecentros que seria futuramente construída pela prefeitura paulistana, utilizava softwares proprietários.

Há também que se destacar o trabalho desenvolvido pela prefeitura do PT na capital do Rio Grande do Sul, com o projeto Telecentros de Porto Alegre. Em outubro de 2003, havia na capital gaúcha 15 telecentros, com cerca de 12 computadores cada. A opção foi a utilização do *dual boot*: o usuário tem a opção de escolher, assim que iniciada a máquina, se pretende utilizar o sistema operacional proprietário (Windows) ou o livre (GNU/Linux).

No entanto, o principal projeto de política pública de inclusão digital realizado no Brasil até hoje é o Projeto Telecentros, da Prefeitura de São Paulo, construído a partir de 2001, com o lançamento do Telecentro da Cidade Tiradentes (extrema Zona Leste de São Paulo). Hoje, o programa possui 138 unidades⁶ e beneficia cerca

de 400 mil pessoas, em regiões de baixíssimo Índice de Desenvolvimento Urbano (IDH) – periferias e favelas da capital paulista.

Uma pesquisa de amostragem realizada em dez telecentros pela Rede de Informações do Terceiro Setor (Rits), que abrangeu um universo de 46.134 usuários cadastrados, mostra que o programa tem ampla aceitação da sociedade e promoveu, para cerca de 70% dos ouvidos, mudanças consideráveis em suas vidas. O que se traduz no fato de que para um quarto da população estudada, a ida ao telecentro é uma prática diária. O percentual de pessoas que passaram a ter um e-mail após frequentarem o telecentro é de 68,83%.

O número de usuários/as que têm até 19 anos de idade é muito próximo deste valor, um total de 66,83%. Pessoas de terceira idade não aparecem com relevância na estatística: o número de respondentes acima de 60 anos fica abaixo de um ponto percentual. O número de homens e mulheres usuários é praticamente o mesmo. “Com relação à escolaridade, a maioria (47,32%) das pessoas está cursando ou completou o Ensino Médio, o que é justificado em função da faixa etária predominante na amostra. Apesar de 31,68% das pessoas estarem na faixa etária de 20 a 49 anos, apenas 5,47% do universo total pesquisado têm nível superior e 16,06% se declaram ocupadas – categoria que inclui atividade no mercado de trabalho formal e/ou informal. Se formos definir um perfil majoritário no grupo pesquisado, estamos falando de homens adolescentes, estudantes, cursando o ensino médio. O perfil minoritário é composto por mulheres de terceira idade, aposentadas”, aponta a pesquisa.

Esse modelo de inclusão digital – em que o acesso ao computador ocorre em espaços comunitários – não é contemplado pelo Mapa da Exclusão Digital, elaborado pelo Comitê para a Democratização da Informática (CDI) e o Centro de Políticas Sociais (CPS/Ibre/FGV), com apoio da Sun Microsystems e da Usaid. Baseado em sua maior parte em levantamentos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), principalmente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o mapa apresenta dados nacionais sobre a exclusão digital levando em conta o volume da população que possui computador em suas residências.

Isso significa que os 400 mil usuários de telecentros comunitários da capital paulista e o sem número de usuários de *cybercafés* e *LAN houses* não foram computados pelo mapa entre os

6. Fonte: Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits)

“incluídos digitalmente”. Segundo o estudo (dados de 2001), 16 milhões de brasileiros possuem acesso doméstico ao computador. Subtraindo o total da população brasileira (cerca de 170 milhões) o volume de excluídos digitais chega a 153 milhões de brasileiros. Esse estudo, que pretende ser o mais abrangente do país, portanto, possui problemas sérios de concepção e por isso não será mais utilizado neste levantamento. É importante destacar que, a partir de 2005, a PNAD, do IBGE, órgão oficial de pesquisas no Brasil, passará a contar com 20 perguntas específicas para definir o conceito de inclusão digital. E ainda que se trate da PNAD, os dados colhidos não dirão respeito exclusivamente ao acesso residencial.

No âmbito federal, não há políticas de inclusão digital que se destaquem como consolidadas. O que há é a profusão de diferentes projetos, em diferentes espaços do governo, com diferentes características. Muitos desses projetos obtiveram algum tipo de resultado, os quais enumeraremos e comentaremos sob o item “Tendências Atuais e Futuras”. No último ano, iniciou-se o esforço de levar à frente uma política integrada de inclusão digital.

Iniciativas por parte de diferentes órgãos começam a articular uma coordenação conjunta. A estrutura do Governo Eletrônico brasileiro é constituída por oito comitês técnicos, sendo um deles o Comitê Técnico de Inclusão Digital, coordenado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MPOG).

Trata-se de uma estrutura política-administrativa que não está amparada por um marco regulatório que defina qual setor do governo federal é o responsável pela política pública de inclusão digital. Mesmo com este esforço inicial, atualmente ainda persiste o cenário de diversas iniciativas diferentes, com metodologias diferentes e que chegarão a resultados diferentes quanto ao que é, ou não, inclusão digital.

Algumas iniciativas em curso em âmbito federal:

Programa Nacional de Informática na Educação - Proinfo (Ministério da Educação)

O Proinfo foi criado em 1997. De acordo com o ministério, até 2002, ano de encerramento do governo Fernando Henrique Cardoso, o total investido chegou a R\$ 206 milhões. O número de computadores instalados no programa ficou bem abaixo das metas estabelecidas pelo próprio governo: apenas 51% dos 105 mil que se esperava atingir. Em relação à capacitação: nas 4.629 escolas atendidas pelo programa, 137.911 profes-

sores foram capacitados, além de 10.087 técnicos de suporte e 2.169 professores que atuam como multiplicadores. Segundo o MEC, de 1997 a 2002, o programa atingiu seis milhões de alunos. O problema do Proinfo é que ele não está preparado para lidar com ambientes escolares. Assim, os computadores que poderiam se transformar em telecentros comunitários nas próprias escolas terminam sendo apenas laboratórios de informática.

Pontos de Cultura (Ministério da Cultura)

Os pontos fazem parte do Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania – Cultura Viva. Esses pontos serão criados em espaços já existentes, públicos ou privados. O ministério irá repassar R\$ 155 mil para cada um deles, distribuídos em cinco semestres. A cada seis meses, terão R\$ 30 mil para colocar suas propostas em prática e no último semestre de 2006, R\$ 35 mil. Cada ponto será equipado com um estúdio digital para gravação de CDs, um computador que funcionará com software livre e uma câmera para gravações audiovisuais. O Ministério da Cultura e o Ministério das Comunicações assinaram em março de 2005 uma parceria entre os Pontos de Cultura e o Gesac (ver abaixo), de modo a viabilizar o acesso à internet em localidades remotas.

Gesac (MiniCom/Ministério da Educação)

O Programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac), do governo federal, conta com 3.200 unidades instaladas, tendo como pontos de acesso especialmente escolas públicas. Toda a conexão é feita por satélite, possibilitando o alcance a regiões não cabeadas. São beneficiadas prioritariamente as comunidades que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e que estão localizadas em regiões onde as redes de telecomunicações tradicionais não oferecem acesso local à internet em banda larga.

De acordo com a Secretaria de Educação à Distância do Ministério da Educação, das 178 mil escolas públicas existentes no país, 20% possuem computadores e apenas 10% possuem conexão com a internet. No ano passado, das antenas instaladas pelo Gesac, 2.400 foram ligadas em escolas públicas.

Em 2004, os usuários do programa passaram a ter acesso a oito novos serviços. Os usuários ganharam ainda o direito de possuir o seu próprio e-mail e as comunidades, condições para criar sua página na internet.

O programa havia sido planejado no governo

anterior a partir da noção de totens de acesso, sem compreender necessariamente a noção de telecentros comunitários. Na revisão do programa, o atual governo decidiu adotar essa noção, com gestão democrática e acesso público, instalando uma antena e cerca de dez computadores em cada ponto. Também a largura de banda aumentou, possibilitando plena capacidade de transmissão e recepção de dados por parte dos usuários. Para 2005, está prevista a instalação de mais 1.200 telecentros Gesac.

Rede Floresta (Eletronorte/ATI)

Projeto de inclusão digital para a Amazônia. Perspectiva de construção de 20 unidades. Até agora, foram inaugurados quatro telecentros na região Norte. Nos moldes do projeto de telecentros da Prefeitura de São Paulo.

CorreiosNeT (Correios)

Pontos de acesso nas agências dos Correios, com a proposta de que cada cidadão possa ter um endereço de e-mail.

Programa de Inclusão Digital de Pescadores (Secretaria Nacional de Aquicultura e Pesca)

Telecentros de Informações e Negócios (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior)

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

D 1.1 E D1.2

Telefonia

A Anatel, assim como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), tem seus conselheiros nomeados pelo governo, sem direito à voto ou veto da sociedade civil. O artigo 8º cria a Anatel como “entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada ao Ministério das Comunicações”. O Decreto 2.338⁷, assinado pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso em outubro de 1997, aprova o regulamento da Agência e, no primeiro parágrafo do artigo 1º, diz que a autarquia especial terá “independência administrativa, autonomia financeira, ausência de subor-

dinação hierárquica, bem como mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes”, além de definição no artigo 19º que institui a prevalência da Anatel sobre qualquer outro órgão de defesa do consumidor⁸. Estes dispositivos deverão mudar a partir da confecção de um marco regulatório único para todas as agências reguladoras, que está sendo preparado pela Casa Civil (ver em “Tendências Atuais e Futuras”).

A Anatel, como agência reguladora não subordinada a nenhum ministério, assume o papel principal na regulação e fiscalização do setor. É ela quem regula o setor, fiscalizando metas de universalização e concedendo ou não reajustes nas tarifas das empresas que obtiveram as concessões de exploração do setor após a privatização do sistema Telebrás, antigo monopólio estatal nas telecomunicações (veja mais no item “Implementação”). O Ministério das Comunicações transferiu ainda, por contrato, a tarefa de também regular o setor de radiodifusão, aumentando as atribuições da agência.

Na Lei Geral das Telecomunicações, o artigo 19º define que compete à Anatel “adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade”. O Decreto 2.338 especificou, entre outras, as seguintes competências:

Art. 16º (...)

I - implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de telecomunicações fixada na Lei e nos decretos a que se refere o art. 18 da Lei no. 9.472, de 1997;

(...)

IV - rever, periodicamente, os planos geral de outorgas e de metas para universalização dos serviços prestados no regime público, submetendo-os, por intermédio do Ministro de Estado das Comunicações, ao Presidente da República, para aprovação;

V - exercer o poder normativo relativamente às telecomunicações;

VI - editar atos de outorga e extinção do direito de exploração de serviço no regime público;

VII - celebrar e gerenciar contratos de concessão e

7. Leia íntegra do decreto presidencial que aprova o regulamento da Anatel em 1997 www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2338.htm

8. Art. 19. A Agência articulará sua atuação com a do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, organizado pelo Decreto nº. 2.181, de 20 de março de 1997, visando à eficácia da proteção e defesa do consumidor dos serviços de telecomunicações, observado o disposto nas Leis nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990, e nº. 9.472, de 1997.

Parágrafo único. A competência da Agência prevalecerá sobre a de outras entidades ou órgãos destinados à defesa dos interesses e direitos do consumidor, que atuarão de modo supletivo, cabendo-lhe com exclusividade a aplicação das sanções do art. 56, incisos VI, VII, IX, X e XI da Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990.

fiscalizar a prestação do serviço no regime público, aplicando sanções e realizando intervenções;
VIII - controlar, acompanhar e proceder à revisão de tarifas dos serviços prestados no regime público, podendo fixá-las nas condições previstas na Lei nº 9.472, de 1997, bem como homologar reajustes;
(...)
XIX - atuar na defesa e proteção dos direitos dos usuários, reprimindo as infrações e compondo ou arbitrando conflitos de interesses, observado o art. 19.

Os recursos provenientes das taxas de fiscalização e funcionamento da Anatel, além dos provenientes do acompanhamento das concessões, serão destinados para o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), criado em 1966⁹ para fiscalizar o setor e redirecionado pela LGT para suprir os recursos da agência. Esse mecanismo concede à Anatel independência financeira de qualquer ministério ou outro órgão governamental.

O comando da Anatel é exercido pelo Conselho Diretor, composto de cinco membros com mandato de cinco anos. A escolha dos conselheiros resulta da nomeação direta do Presidente da República, conforme artigo 23 da LGT. Também cabe exclusivamente ao Presidente a nomeação do presidente deste conselho, que tem por função comandar administrativamente a agência e presidir as sessões com os demais conselheiros. Há também na Anatel um Conselho Consultivo, que acaba recebendo mais empresários do setor do que representantes da sociedade civil (ver mais sobre o Conselho Consultivo no indicador D4).

Em relação aos atores da sociedade civil que interferem no debate, o principal na área de telecomunicações é a Federação Interestadual dos Trabalhadores de Telecomunicações (Fittel). A sua proximidade com o atual governo fez com que o indicado, em 2003, para a presidência da Anatel, tenha sido Pedro Ziller, ex-dirigente da federação.

A sociedade civil e o movimento sindical da área das telecomunicações têm se mobilizado desde a época das privatizações para enfrentar o aumento abusivo dos preços, a ocorrência massiva de problemas técnicos e a necessidade da universalização. A Fittel questiona a ausência de participação popular nas decisões dos critérios das concessões públicas e, sobretudo, quanto ao acompanhamento da agência reguladora do setor, a Anatel. A federação critica ainda o atual preço das tarifas telefônicas no país e a legislação que permite o reajuste regular dos preços. Diante disso,

a Fittel lembra que, mesmo com a expansão dos terminais instalados no país, houve redução do número de pulsos utilizados e o tempo de cada ligação também caiu.

No mesmo contexto econômico, o Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) apóia o projeto do deputado Marcelo Texeira (PMDB-CE), que prevê a extinção da assinatura básica do telefone.

Do lado do empresariado, as operadoras se reuniram na Associação Brasileira de Prestadoras de Serviço Telefônico Fixo Comutado. Em 2004, a entidade já cobrou do Ministério das Comunicações uma posição mais forte contra os projetos que pretendem cancelar a cobrança da assinatura mensal. Existem também associações de empresários em outros setores, como a Neotec para o MMDS (que, com o wimax, passam a ser operadoras de telecomunicações, também), a Associação Brasileira de Indústria Elétrica e Eletrônica (Abinee), para o hardware, e a Associação Nacional das Operadoras Celulares (Acel).

Internet e inclusão digital

A sociedade civil brasileira desempenhou papel fundamental na formulação e implementação das políticas públicas de inclusão digital. Entre essas entidades, está a Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits) e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), entidade pioneira no que se refere à internet brasileira. Além dela, há um sem fim de ONGs que, durante os anos 90 e, principalmente, no início desta década, passaram a desenvolver atividades de inclusão digital.

Outro ator de destaque é o PT, que em duas de suas principais administrações municipais nos últimos anos (São Paulo e Rio Grande do Sul) assimilou as principais políticas públicas formuladas pela sociedade civil e as amplificou consideravelmente (ver mais em “Implementação”).

É preciso, no entanto, apontar algumas diferenciações. Se a concepção de telecentro com a qual se trabalha aqui depender da adoção de softwares e sistemas operacionais livres, o número de atores de destaque nos últimos anos reduz-se drasticamente.

Se foram importantes para a consolidação de um modelo de inclusão digital no país, entidades bem intencionadas da sociedade civil também têm servido como abrigo para projetos apoiados por fabricantes de softwares. Esses projetos servem

9. Lei 5.070, de 16 de julho de 1966.

aos interesses de monopólios internacionais ao realizar a formação de consumidores para software proprietário. Recentemente, por exemplo, iniciou-se um projeto conduzido pelas ONGs Sampa.org e Cemina para a instalação de 18 telecentros no país, financiados pela Microsoft. O programa custará R\$ 145 mil e a Microsoft abriu mão do pagamento das licenças de uso de seus softwares.

Destaca-se também o Comitê para Democratização da Informática (CDI) que atua montando Escolas de Informática e Cidadania (EICs) em parceria com associações e entidades locais. O CDI está representado em comitês regionais em 35 cidades em 20 estados brasileiros. Hoje, a Rede CDI inclui 863 EICs, contando com 1.726 educadores, mais de 635 mil educandos formados, mais de 4,3 mil computadores instalados e 1.036 voluntários. O programa também conta com o apoio da Microsoft.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

D 1.1 E D 1.2

Telefonia

Os trabalhadores em telecomunicações ainda pressionam o governo e a Anatel a renegociar a concessão das operadoras de telefonia, reajustando valores e obrigações. Todas as outorgas concedidas na época das privatizações findam em 2005 e precisam ser renovadas para 2006. Esta é a oportunidade, segundo a Fittel, para alterar regras do contrato entre iniciativa privada e governo.

Além do Serviço de Comunicações Digitais (SCD), o governo federal acena com a idéia de utilizar os recursos do Fust para criar um novo serviço de telefonia fixa para as pessoas de baixa renda. A principal vantagem do serviço estaria justamente no preço acessível da assinatura básica. Existe, contudo, uma decisão do Tribunal de Contas da União (TCU) que não é clara sobre a possibilidade de se criar um novo serviço que utilizasse, em sua implantação e manutenção, os recursos do Fust. Além disso, os recursos do fundo vêm sendo contingenciados pelo governo para fins de superávit primário.

Sobre o projeto do SCD, foi realizada uma consulta pública pela Anatel. Embora haja avanços no que tange a conciliação de pacotes de outorgas envolvendo regiões lucrativas e não lucrativas, a proposta do SCD contraria a própria LGT quando prevê que as operadoras poderão fornecer a rede e o acesso nas localidades em que não houver provedores. Isso é proibido pela LGT, que impede as operadoras de serem fornecedoras de serviços de

valor adicionado, como, por exemplo, a internet.

Ainda que tenha sido apresentada a questão do SCD como caminho para a utilização das verbas do Fust, o Ministério das Comunicações tem defendido uma mudança na lei, de forma a transferir ao governo a gestão dos recursos do fundo, hoje a cargo da Anatel, garantindo ao Executivo a necessária liberdade para implantar uma política de inclusão digital.

Internet e inclusão digital

O governo e o Estado brasileiro não possuem, nesse momento, uma política unificada de inclusão digital. O desafio de garantir o acesso à internet aos milhões de brasileiros sem-computador, no entanto, vem sendo enfrentado em diversas frentes, ainda que carentes de coordenação. A prova dessa assertiva é o próprio movimento de setores do governo para garantir a formulação de uma política para a inclusão digital.

Há um forte movimento dentro do governo para a construção de uma política para o setor. Uma prova disso é o documento “Programa Brasileiro de Inclusão Digital e Estratégia de Governo”, em sua versão preliminar de 26 de julho de 2004. Esse trabalho é resultado de uma síntese de outros seis documentos produzidos no âmbito do governo federal, por ministérios e autarquias que desenvolvem atividades de combate à exclusão digital:

- 1) Política Estratégica de Governo Federal para a Inclusão Digital (Ministério do Planejamento)
- 2) Sugestões para a qualificação das iniciativas de Inclusão Digital (Instituto Nacional de Tecnologia da Informação)
- 3) Construindo um mapa conceitual para um projeto nacional de infoinclusão (Ministério da Educação)
- 4) Programa Casa Brasil (Banco do Brasil)
- 5) Inclusão Digital e Estratégia de Governo (Ministério das Comunicações)
- 6) Ata da 1ª reunião de integração dos projetos de Inclusão Digital do Governo Federal, de 16 de julho de 2004

Esse esforço converge para o projeto Casa Brasil.

Projeto Casa Brasil

É carro chefe do Programa Brasileiro de Inclusão Digital. Trata-se, na teoria, de um programa de articulação dos serviços e informações oferecidos pelo governo em meio digital. Cada Casa Brasil, no geral, terá:

1. Telecentro
2. Rádio Comunitária

3. Espaço Multimídia

4. Centro de reparo de computadores

Será, de acordo com o documento “um ponto de convergência para as ações do governo de inclusão digital, inclusão social, no mercado de trabalho, desenvolvimento da cidadania, desenvolvimento local e regional sustentável, geração de emprego e renda e a disseminação do software livre”.

Programa Brasileiro de Inclusão Digital

Para a execução do PBID, serão criadas novas estruturas de coordenação. Uma delas, a Coordenação Nacional do Programa de Inclusão Digital, sob responsabilidade da Casa Civil da Presidência da República. Também serão criadas, em nível local, unidades de gestão, “com base nas diretrizes de participação comunitária, sustentabilidade, acompanhamento e avaliação”.

A política do governo para o setor prevê cinco ações diferenciadas, que combinam a idéia de acesso em espaços públicos e acesso domiciliar. A avaliação do governo é de que essa política deve estar focada especialmente nas classes D e E. Para a classe C, o governo identifica o preço do computador como o maior empecilho para o acesso às tecnologias.

Para atingir esse público, o governo pretende tirar do papel este ano o programa PC Conectado, que vai permitir a aquisição de computadores para famílias que ganham acima de cinco salários mínimos. Segundo Rogério Santanna, secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, a proposta é chegar a um PC que custe aproximadamente R\$ 50 por mês e que possa ser pago em um período de 24 meses, com juros mais baixos e com subsídio governamental no montante dos impostos envolvidos. Seria uma máquina em torno de R\$ 1,2 mil para o consumidor dessa classe.

Outra meta do governo seria construir mil unidades das Casas Brasil em 2005, e para isso foram aprovados R\$ 224 milhões no orçamento. No entanto, após o corte da equipe do Ministério da Fazenda, sobraram apenas R\$ 24 milhões, que serão suficientes para construir

apenas 90 unidades.

Além disso, há mais três ações previstas para 2005 dentro do PBID.

- aumento de escolas públicas ligadas na internet. Atualmente, das 173 mil escolas do ensino fundamental, apenas 20 mil possuem computadores.

- massificação do acesso à internet em todo o país, com ações do governo que permitam melhorar a infra-estrutura de telecomunicações no país.

- Centro de Reciclagem de Computadores (CRC). O governo federal descarta aproximadamente 200 mil computadores por ano. A proposta é direcionar todos os computadores para vários centros de reciclagem de computadores e esses centros recolocarem esses computadores para uso da inclusão digital.

Também o grupo Internet Access for Everyone (Acesso à Internet para Todos), que reúne empresas do ramo de informática como a BMC Software, Global Learning Venture, Philipe Eletronics, Dell e Intel, escolheu o Brasil para desenvolver uma espécie de "ecossistema" de inclusão digital para famílias que possuem renda inferior a três salários mínimos.

A meta prevista no Plano Plurianual 2004-2007 é de chegar a sete mil telecentros no Brasil, até o final do período. De acordo com o boletim *Em Questão*, produzido pela Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica do governo federal, “a partir de 2006, está prevista a abertura de três mil novos telecentros a cada doze meses, o que incluirá nove milhões de brasileiros das classes D e E no mundo digital anualmente”. A perspectiva do programa é dobrar, em 2007, o número de internautas no Brasil (o programa utiliza como dado o Mapa da Exclusão Digital e estima que hoje haja 16 milhões de brasileiros incluídos digitalmente¹⁰).

Vale destacar que todas essas questões apresentadas estão, por enquanto, apenas no papel. Apesar da declarada intenção, que também se reflete na alocação de recursos no orçamento da União, ainda não há nada que garanta que esses planos se consolidem na prática.

10. Como foi afirmado anteriormente, esse mapa de exclusão digital leva em conta apenas o acesso residencial, portanto é questionável do ponto de vista quantitativo, por não incluir os números dos telecentros de acesso público, dos locais de trabalho, ou mesmo de *LAN houses* e *cybercafes*.

D 1.3 - Apoio ao desenvolvimento de indústrias locais ao longo dos setores relacionados a TICs, tais como incentivos específicos, períodos de transição para a criação de companhias locais etc.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Na Constituição Federal, o artigo 219 afirma que o “mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos da lei federal”.

Há vinte anos, ainda durante o regime militar brasileiro, foi lançado o Plano Nacional de Informática pela Lei 7.232/84. A legislação atribuiu ao governo a responsabilidade de orientar, coordenar e estimular atividades de informática, seja na participação em conjunto ou substituição à própria iniciativa privada ou na intervenção para assegurar proteção à produção nacional. A política prevê a “proibição de situações monopolísticas, de direito ou de fato”.

A Lei 8.387, de 30 de dezembro de 1991, concede descontos tributários (IPI e IR) para os produtos produzidos na Zona Franca de Manaus, incluindo bens para informática. Essa lei inverteu a prioridade do país no setor. Se o Plano Nacional de Informática visava produzir ciência e tecnologia no país, a lei de 1991 acaba com isso, e propõe que empresas estrangeiras venham montar seus produtos em território nacional.

Em 2004, o governo anunciou sua política industrial, na qual aponta como opções estratégicas softwares, semi condutores, fármacos e medicamentos e bens de capital. Especialmente o setor de softwares, mas também o de semicondutores, tem influência direta no campo da comunicação.

Nos documentos que definem a política industrial, estão previstos quatro focos: inovação e desenvolvimento tecnológico; inserção externa; modernização industrial e capacidade e escala produtiva.

Para o campo da telefonia, no processo de privatização não houve nenhum estímulo à manutenção de uma operadora nacional, ainda que renovada. Diferentemente da Europa, não há no Brasil uma companhia equivalente à France Telecom, British Telecom, Telefonica de Espanha etc.

IMPLEMENTAÇÃO

Os descontos tributários previstos para os produtos fabricados na Zona Franca de Manaus geram um quadro de atração de empresas estrangeiras que promovem a montagem dos produtos por lá, mas que desenvolvem toda sua tecnologia em seus países de origem. Ainda que haja fabricantes nacionais de produtos e componentes eletrônicos, de modo geral, ao Brasil é reservado o papel de mão-de-obra montadora na cadeia produtiva, estando o desenvolvimento dos produtos localizados nos países de origem das transnacionais. Uma das políticas propostas pelo presidente Fernando Collor, consolidada na Lei 8.387, de 1991, foi a substituição dos índices de nacionalização pelo Processo Produtivo Básico, que permite à indústria de eletro-eletrônicos importar CKD (kits desmontados) e/ou SKD (kits semi-desmontados) para usufruir de descontos na Zona Franca de Manaus e apenas montar os itens aqui.

Em relação à política industrial no setor de software, a Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex), órgão vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em conjunto com a Sociedade para a Promoção da Excelência de Software Brasileiro (Softex), vão investir cerca de R\$ 11,8 milhões no Projeto Setorial Integrado para Exportação de Software e serviços correlatos. A meta é exportar US\$ 16 milhões em um ano.

A Apex e a Softex selecionaram setores de atuação, como gestão eletrônica de documentos e automação bancária, telecomunicações, governo eletrônico, internet, saúde, gestão empresarial e segurança. Hoje qualquer empresa pode procurar a Softex e passar por uma avaliação para participar do projeto, que envolve a capacitação, a geração de contatos qualificados e prospecção de mercados.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

Da parte do governo, os principais atores para o desenvolvimento de indústrias locais são o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), ligado ao Ministério do Planeja-

mento, ambos responsáveis pelo desenvolvimento da política industrial. Os dois atores citados, a Apex e a Softex, têm, por sua vez, trabalhado juntos pelo fortalecimento de uma política para softwares. Além deles, também atuam sobre a questão o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A coordenação e operacionalização da política industrial será exercida por grupos de trabalho de natureza interministerial, que se reportarão a colegiado de ministros. Segundo o documento do governo “esses grupos vão acompanhar e monitorar mercados, empresas, setores, cadeias, arranjos produtivos, redes de empresas e firmas no cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito dos programas”.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

Em relação a tendências, é possível apresentar a expectativa em relação à inclusão de semicondutores e softwares como prioridades para a política industrial. Os semicondutores são componentes essenciais na composição de aparelhos eletrônicos, especialmente os relacionados à informática. Nos anos 70, o país contava com um laboratório de classe mundial, e estava entre os países líderes na pesquisa e desenvolvimento de circuitos integrados. No final dos anos 80, havia 23 empresas no Brasil; hoje, esse número está limitado a quatro. Quase todas elas trabalham no encapsulamento (ou *back-end*), a parte de menos valor agregado. Não há foundries (fabricantes de chips), e apenas a Motorola (fora

das universidades) trabalha em design de componentes. A capacitação nessa área possibilitaria o desenvolvimento de componentes como os SOCs (*system-on-chip*), por exemplo, que integram vários sistemas num único chip, e, segundo o próprio governo “tendem a ser um ponto crítico em novas áreas, como a TV digital”. Nesse campo, o foco da política industrial é tanto atração de investimento quanto desenvolvimento de competências e formação de pessoal qualificado.

Em relação a softwares, o Brasil tem hoje o sétimo maior mercado do mundo, com vendas de US\$ 7,7 bilhões em 2001. Dados do governo federal apontam que as importações equivalem a US\$ 1 bilhão e as exportações estão em torno de US\$ 100 milhões. O setor de software é uma das áreas prioritárias da política industrial do governo brasileiro. O ministério tem como meta exportar US\$ 2 bilhões em 2007. As cifras indicam a intenção de crescimento da participação do Brasil nesse setor, mas não chegam a alcançar as de países como Israel, Irlanda e Índia. Esta última chega a contabilizar, segundo dados do próprio governo, receitas da ordem de US\$ 8 bilhões com a venda de licenças, produtos embarcados e serviços para o exterior.

Segundo o documento de política industrial, a ausência de uma estratégia industrial focada, a falta de uma imagem do software brasileiro reconhecida no mercado internacional e dificuldades de financiamento são algumas das barreiras à aquisição de competitividade da indústria no plano internacional, conforme recente estudo comparativo entre os mercados brasileiro, indiano e chinês.

DI.4 Estatísticas e indicadores que demonstrem que o efeito cumulativo das políticas implementadas está realmente reduzindo a exclusão em termos de acesso, disponibilidade, acessibilidade econômica, acessibilidade e uso, e na promoção do bem-estar público.

Internet

Dados da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), de 2002, mostram que:

- 6,7% dos pulsos do serviço de tarifas fixas comutadas são utilizados para conexão a provedores de internet. A Anatel justifica esse dado pelo fato de que o serviço telefônico fixo comutado (STFC) permite o acesso à internet por meio de pulso único (ou seja, o internauta navega na internet por tempo indeterminado e paga apenas um pulso telefônico)

- No Brasil, existem cerca de 1.241 provedores de acesso à internet.

- Eles estão distribuídos em apenas 360 municípios. Com isso, apenas 845 municípios (cerca de 15% do total de cidades do país) conseguem que seus habitantes se conectem à internet pagando pulso local.

- 58% desses provedores concentram-se na região Sudeste, a mais rica e industrializada. Entre os demais, 19% estão na região Sul; 11%, no Nordeste; 7%, no Centro-oeste; e 5%, no Norte.

- Ainda assim, a concentração populacional garante que 62% da população brasileira sejam “cobertos” por provedores de internet.

Os dados de acesso residencial à internet não devem ser tomados como base da análise da inclusão digital, por excluir os centros de acesso

público, o acesso dos locais de trabalho etc. Mesmo assim, ajudam a identificar o quadro da realidade brasileira. De acordo com a PNAD 2003 do IBGE, 15,3% dos domicílios brasileiros têm computadores. 11,4% dos domicílios têm acesso à internet. Esse número vem crescendo numa proporção próxima a 10% ao ano. O IBOPE Net Ratings, principal instituto de pesquisas brasileiro, avaliando os usuários residenciais de internet, anunciou que o número de usuários domiciliares cresceu cerca de 20% em 2004 e chegou a 5,3 milhões, de um total de 18,6 milhões com acesso à internet. Assim, os usuários de banda larga representam cerca de 28,5% dos usuários domiciliares.

Já no tocante aos indicadores de políticas públicas, faltam dados que permitam avaliar o impacto das políticas de inclusão digital tanto das prefeituras quanto do governo federal.

No caso da internet, além da exclusão econômica, outros fatores contribuem para o baixo índice de acesso. São questões culturais (como a usabilidade de computadores) e educacionais (como o grau de instrução), entre outras.

Telefonia

Impacto no orçamento familiar

O acesso aos serviços de telecomunicações está diretamente ligado aos preços oferecidos e à capacidade de consumo da população.

Despesa* média mensal familiar do brasileiro (R\$)											
Classificação por rendimento mensal familiar em salários mínimos**											
Tipo	Até 2***	Entre 2 e 3	Entre 3 e 5	Entre 5 e 6	Entre 6 e 8	Entre 8 e 10	Entre 10 e 15	Entre 15 e 20	Entre 20 e 30	Mais de 30	Total
Telefone fixo****	4,15	9,31	17,52	26,68	35,36	41,64	54,79	66,64	82,51	105,64	31,86
Telefone celular	0,74	1,30	3,21	4,63	6,75	10,43	13,81	26,15	42,42	106,38	11,29
Quantidade de famílias	7.949.351	6.747.421	10.181.484	3.528.908	5.086.643	3.349.073	4.571.410	2.416.195	2.236.892	2.467.262	48.534.638
Tamanho médio da família	3,34	3,53	3,68	3,73	3,72	3,70	3,80	3,72	3,72	3,63	3,62

Fonte: Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003 (IBGE)

* O coeficiente médio de variação da despesa total em relação à amostra da pesquisa é de 2% para telefone fixo e 4,5% para telefone celular

** Salário mínimo de R\$ 200, vigente durante o período a realização da pesquisa do IBGE

*** Inclusive os que não possuem rendimentos

**** Não inclui gastos com telefone público

No Brasil, em que grande parte da população está abaixo da linha de pobreza, a situação torna necessária a criação de medidas voltadas para as classes mais desfavorecidas e, conseqüentemente, uma maior participação do Estado na garantia da universalização do acesso à telefonia.

A última pesquisa sobre os orçamentos familiares do IBGE aponta o impacto dos gastos da população com telefonia fixa e móvel (veja tabela na página anterior). Os quase 120 milhões de brasileiros que recebem menos de oito salários mínimos – que, na época da pesquisa, era de R\$ 200 – gastam, em média por mês, cerca de R\$ 36 com telefone fixo e menos de R\$ 7 com celulares.

Os últimos anos mostram que o número de telefones celulares em funcionamento ultrapassou o número de linhas fixas. Desses, mais de 80% são de telefones pré-pagos (ver mais dados abaixo). Isso evidencia a opção que vem sendo feita por muitos consumidores de substituir a linha fixa pelo telefone pré-pago. A média de gastos, no entanto, evidencia que os telefones ainda têm um papel de recepção muito maior do que de ligações. O que faz com que ainda sejam os telefones pós-pagos os que sustentam as operadoras móveis.

Repetindo o que já foi apontado nos atributos D1.1 e D1.2, o processo de privatização das telecomunicações não priorizou o maior acesso à população a preços razoáveis: os ganhos financeiros do governo brasileiro com o processo são questionáveis, o Estado não manteve uma presença mínima estratégica no setor e as tarifas subiram a números superiores aos da inflação brasileira. Com relação a este último, o aumento das tarifas da telefonia fixa foi de 611,03% nos últimos 10 anos. Em 1994, a assinatura residencial custava R\$0,69. Hoje ela custa na cidade de São Paulo R\$ 34,29. Um aumento de quase 5.000%, bem maior que a inflação no período: de 145,01%¹¹. Apenas entre 1995 e 1997, a assinatura subiu 2.172%, no processo de preparação para as privatizações.

A assinatura básica acaba por ser um dos maiores limitadores do acesso e, ao mesmo tempo, uma grande fonte de receita para as operadoras de telefonia fixa. Cerca de 40% do faturamento das empresas se baseiam na arrecadação desta taxa mensal. Entretanto, a constitucionalidade da cobrança da assinatura básica é questionada na Justiça e nas instâncias legislativas do país. A continuidade da cobrança seria abusiva, pois deveria cobrir essencialmente os custos de instalação. Existe ainda um custo de manutenção, tanto pre-

ventiva quanto de reparos, mas boa parte dos custos da rede física já estão amortizados.

Algumas Câmaras Municipais e Assembléias Estaduais já aprovaram projetos de lei que derrubavam a cobrança a taxa. A argumentação era de que a Constituição brasileira, em seu artigo 24, permite uma competência corrente à União e a estados sobre a legislação de consumo e produção, embora o artigo 22 diga que compete apenas à União legislar sobre telecomunicações. Todos os projetos foram derrubados após decisões judiciais.

Mapeamento do setor privado na área de telecomunicações

Telefonia fixa

Desde 2001, a média brasileira de teledensidade (quantidade de acessos por cada 100 mil habitantes) é praticamente a mesma. Em 2003, quando o último levantamento foi feito, esse índice foi de 29%, exatamente o mesmo de 2002 e apenas dois pontos percentuais a mais do que o registrado em 2001. Isso significa que, a despeito do incentivo à competição de mercado almejada pelo processo de privatização das empresas de telecomunicação de meados dos anos 90, a utilização do serviço de telefonia fixa no Brasil está praticamente estabilizada.

A Telemar é a maior operadora brasileira, com cerca de 17,4 milhões de linhas instaladas em 2.975 localidades que cobrem 94,6 milhões de brasileiros e brasileiras. A Telefônica vem em seguida com 14,8 milhões de linhas instaladas, em 622 municípios (38 milhões de pessoas). Na seqüência, aparece a Brasil Telecom com 10,7 milhões de linhas instaladas em 1.798 cidades (população atendida de 40,8 milhões).

O serviço de telefonia chega praticamente a todos os 5,5 mil municípios do Brasil, mas o patamar da universalização dos serviços ainda está distante. A utopia da plena concorrência que resultaria em um melhor atendimento dos cidadãos brasileiros tampouco se concretizou. A competição ainda está restrita às empresas, ao mercado corporativo. No entanto, o mercado de telefonia está às vésperas de mudanças drásticas com a introdução da telefonia por *Internet Protocol* (IP) e o uso da tecnologia IEEE 802.16 (wi-max). Os impactos atuais ainda são pequenos, mas as perspectivas são enormes.

As empresas-espelho, como a Vésper (compra-

11. A tarifa de telefonia fixa foi a que mais subiu nos últimos dez anos (611,03%), seguida pelos aluguéis (544,1%). A inflação no período acumulou alta de 145,01% entre julho de 1994, início do Plano Real, e junho de 2004. (*Globo Online, 05/07/2004*).

da pela Embratel) e a GVT, não cumprem a função de disponibilizar serviços concorrentes para localidades com poder de consumo significativo, até por não serem obrigadas por lei a cumprir o Plano Geral de Metas de Universalização, e seguem cambaleantes.

Das cerca de 1 milhão de linhas instaladas pela GVT, 70% estão em serviço. Já a Vésper, apesar de ter o maior potencial de mercado, tem cerca de seis milhões de linhas instaladas, mas apenas 500 mil assinantes, número que não oscila há anos. Ou seja, não basta potencial para crescer. A sua compra pela Embratel indica a intenção desta em alcançar a última milha. Recentemente, já tem sido anunciada pela empresa a possibilidade do consumidor adquirir um telefone fixo sem assinatura básica. A Telmex, dona da Embratel, adquiriu também a NET Serviços, possibilitando o provimento de acesso telefônico domiciliar via cabo.

A experiência de maior fracasso no modelo brasileiro é a das espelinhos, previstas para fortalecer a concorrência em âmbito local. Apesar de ter autorização para atuar em 344 municípios (já chegaram a quase 600), poucas delas estão em operação.

Telefonia móvel

O número de linhas celulares em operação vem crescendo em altas proporções. O ano de 2004 fechou com 65.605.577 acessos em operação, um crescimento de 41,47% em relação a 2003. Desse, 80,47% são linhas pré-pagas, que cresceram em participação em relação às linhas pós-pagas.

A teledensidade (número de celulares em serviço para cada 100 habitantes) do país subiu de 26,22 (2003) para 36,63 (2004)

Nesse contexto, a tecnologia TDMA, embora mantenha 35,53% do mercado, vem perdendo *market share* para a tecnologia GSM, sobretudo pela sua flexibilidade territorial e pela maior segurança proporcionada, diminuindo os riscos de clonagem. Celulares GSM já representam 34,18% do mercado. Enquanto isso, a tecnologia CDMA, ainda concentrada nos grandes conglomerados urbanos, mantém uma faixa de 29,67% do mercado.

O mercado de telefonia móvel praticamente desistiu de expandir a sua cobertura com o intuito de atingir uma quantidade maior de municípios. Cerca de três mil municípios brasileiros (25,8 milhões de pessoas) não têm cobertura.

Existem, porém, 1.492 municípios em que há duas ou mais operadoras de telefonia móvel, mas que representam 135,5 milhões de habitantes e

90% do Índice Potencial de Consumo (IPC), parâmetro calculado pela empresa Target que mede percentual que cada município tem no consumo nacional. Fica claro, portanto, que a competição na telefonia móvel se dá dentro do imperativo da lógica de mercado.

Infra-estrutura de telecomunicações (fibras ópticas)

A capacidade ociosa do setor de fibras ópticas chega a 90% no país e não há novas demandas. Em 2001, por exemplo, foram vendidos no Brasil 2,5 milhões de quilômetros de cabos; em 2003, esse número não passou de 100 mil. Também em 2003, 250 mil quilômetros de fibras ópticas foram instaladas. Em 2001, foram mais de 2 milhões de quilômetros. Na média mundial, a diferença de 2001 para 2003 caiu de 90 para 50 milhões de quilômetros instalados.

A novidade no mercado foi o investimento pesado da Telmex, que comprou a AT&T Latin America por US\$ 205 milhões no final de 2003. Já a Telemar e a Embratel, também em 2003, venceram a última grande licitação de terceirização de rede do Banco do Brasil, com um lance de R\$ 311 milhões e R\$ 316 milhões, respectivamente.

Satélites

Este é outro setor em que a oferta hoje é maior do que a demanda, em cerca de 20%. Os operadores de satélite esperam que as condições negativas do setor passem por mudanças a partir de 2008, quando a troca dos satélites hoje em órbita deve impor um ciclo de reestruturações e consolidações no mercado. As transmissões de TVs abertas e por assinatura representam mundialmente cerca de 70% da receita dos satélites.

Banda larga

Há cerca de 250 municípios onde o serviço é disponibilizado. A tecnologia ADSL é a líder absoluta do mercado no Brasil. Até o final de 2003, a Telefônica possuía 383 mil assinantes do Speedy concentrados no Estado de São Paulo; a Telemar tinha 217 mil assinantes do Velox e a Brasil Telecom, 195 mil assinantes do BRTurbo em diversos estados (AC, DF, GO, MS, MT, PR, RO, RS, SC e TO). A tecnologia *cable modem* é operada pela NET, com o Virtua, e pela TVA, com o Ajato.

No Brasil, como dito acima, no final de 2004 o número de usuários residenciais com banda larga era de 5,3 milhões, representando 28,5% dos 18,6 milhões usuários domiciliares de internet.

6) TV por assinatura

Pelas redes de cabo ou MMDS, a TV chega hoje a 508 municípios do Brasil. A negociação da Telmex com a NET serviços, operadora de TV a cabo pertencente ao conglomerado das Organizações Globo, é a grande novidade do setor. Com a operação, toda a rede de infra-estrutura da NET passa a ser controlada pelo grupo mexicano. Na TV por satélite, foi anunciada a fusão da Sky com a DirecTV, o que deixa 95% desse mercado (e cerca de 30% do mercado total de TV por assinatura) na mão do mesmo grupo.

D2: Disponibilidade de conteúdo relevante para todas as comunidades lingüísticas e grupos marginalizados

D2.1 Ações de apoio para produção de conteúdo por e para todas as comunidades lingüísticas.

D2.2 Apoio ao desenvolvimento de software lingüísticos técnicos e interfaces de hardware.

É possível identificar dois tipos de comunidades lingüísticas ou grupos marginalizados. O primeiro são os indígenas, sendo 235 povos no Brasil, segundo o Conselho Indigenista Missionário (Cimi). O total de indígenas de todos os povos, segundo o Censo 2000, são 734.131, vivendo em 825 terras pelo país. Apenas 37% dessas terras tiveram seu procedimento de demarcação concluído.

Além do português, falado por alguns povos, 180 línguas diferentes são faladas por essas comunidades, muitas dessas línguas em processo acelerado de extinção. Todo o restante da população brasileira fala o português.

O outro grupo marginalizado são as pessoas portadoras de deficiência. Segundo estimativa da Organização Mundial da Saúde (OMS), cerca de 10% dos brasileiros – 18 milhões de habitantes – são portadores de algum tipo de deficiência. Segundo a Rede Saci, especializada na questão, “acredita-se que esse número possa ser ainda maior, uma vez que o Brasil é campeão em acidentes de trânsito e trabalho e tem índices crescentes de violência urbana”. Segundo o censo realizado pelo IBGE, em 2000, são 24,5 milhões de brasileiros, ou seja, 14,5% da população, com algum tipo de deficiência.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Tradicionalmente, as línguas indígenas não são levadas em conta na elaboração de políticas públicas. A maior ameaça à cultura indígena, no entanto, está na ausência de políticas para demarcação de terras e nas condições políticas e socioeconômicas para sua sobrevivência. Segundo o Cimi, “para garantir a diversidade cultural, é necessário garantir as condições de reprodução dessa cultura”. A inexistência, portanto, de base legal nesse sentido acaba prejudicando as condições para produção de conteúdo por

comunidades lingüísticas marginalizadas. Mais do que isso, não existe nenhuma base legal que garanta ou sustente ações para o desenvolvimento de conteúdos, hardware e software para comunidades lingüísticas.

No tocante às pessoas portadora de deficiência, a Lei 10.098, de 2000, estabelece:

Art. 17. O Poder Público promoverá a eliminação de barreiras na comunicação e estabelecerá mecanismos e alternativas técnicas que tornem acessíveis os sistemas de comunicação e sinalização às pessoas portadoras de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação, para garantir-lhes o direito de acesso à informação, à comunicação, ao trabalho, à educação, ao transporte, à cultura, ao esporte e ao lazer.

Art. 18. O Poder Público implementará a formação de profissionais intérpretes de escrita em braille, linguagem de sinais e de guias-intérpretes, para facilitar qualquer tipo de comunicação direta à pessoa portadora de deficiência sensorial e com dificuldade de comunicação.

Art. 19. Os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens adotarão plano de medidas técnicas com o objetivo de permitir o uso da linguagem de sinais ou outra subtítuloção, para garantir o direito de acesso à informação às pessoas portadoras de deficiência auditiva, na forma e no prazo previstos em regulamento.

O Decreto 5.296, que regulamenta a lei, foi publicado em 2004, e estabelece em seu capítulo VI uma série de obrigações para permitir acesso à informação e comunicação por parte das pessoas portadoras de deficiência, entre elas:

- portais e sítios da administração pública na internet com acessibilidade garantida;
- telecentros públicos devem possuir instalações plenamente acessíveis e, pelo menos, um computador com sistema de som instalado, para uso preferencial por pessoas portadoras de defici-

ência visual;

- as empresas de telefonia fixa devem instalar telefones públicos adaptados e garantir a disponibilidade de instalação de telefones para uso de pessoas portadoras de deficiência auditiva, entre outras ações;

- empresas de telefonia móvel devem garantir interoperabilidade para possibilitar o envio de mensagens de texto (SMS) entre celulares de diferentes empresas;

- deve haver incentivo da oferta de aparelhos de televisão equipados com recursos tecnológicos que permitam sua utilização de modo a garantir o direito de acesso à informação às pessoas portadoras de deficiência auditiva ou visual, entre elas legenda oculta (*closed caption*), tecla SAP e fones de ouvido;

- as emissoras de TV ficam obrigadas a transmitir utilizando sistemas de reprodução das mensagens veiculadas para as pessoas portadoras de deficiência auditiva e visual, como legendas ocultas, janela com intérprete de Linguagem Brasileira de Sinais (Libras) e descrição e narração em voz de cenas e imagens;

- o projeto de desenvolvimento e implementação da televisão digital no país deverá contemplar obrigatoriamente os três tipos de sistema de acesso à informação citados acima.

IMPLEMENTAÇÃO

No caso da disponibilização de conteúdo em línguas indígenas, não há nenhum exemplo nesse sentido, até pela ampla maioria da população, inclusive parte dos indígenas, ter o português como língua-mãe. Contudo, sem ações efetivas para a reprodução da cultura indígena, não há nenhum estímulo à permanência dessas culturas, e já há várias línguas que desapareceram.

Na questão da acessibilidade, o decreto que regulamenta a lei ainda é muito recente, e torna-se difícil mensurar os efeitos de sua promulgação. A Universidade Federal do Rio de Janeiro se tornou referência mundial ao desenvolver o DOX VOX, um software para pessoas portadoras de deficiência visual. No entanto, é possível notar que ainda são poucos os sítios acessíveis a portadores desse tipo de deficiência. Já no tocante aos telecentros, vários deles já contam com condições plenas de acessibilidade, até pelo envolvimento de atores que lidam com essa questão, como a Rede Saci.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

O Cimi atua na luta pela garantia dos direitos dos povos indígenas. A entidade age para unificar a ação missionária junto aos índios, “intervindo nas ações do Executivo, Legislativo e Judiciário que atinjam os interesses dos índios e estimulando os diversos setores sociais para que se solidarizem com a causa indígena”. Assim, trabalha pela manutenção e reprodução da cultura indígena.

Atuando na área da deficiência, a Rede Saci partiu da Universidade de São Paulo (USP) e reúne diversas universidades para atuar como facilitadores da comunicação e da difusão de informações sobre o tema. Segundo a sua página web, suas principais ferramentas de trabalho são a internet e os Centros de Informação e Convivência (CICs). “Por meio da internet, disponibiliza aos seus usuários endereço eletrônico, suporte técnico, softwares adaptados para deficientes, além de bases de dados, listas de discussão, agenda de eventos, entre outros serviços. Já os CICs são locais de fácil acesso, abertos a portadores de deficiência, onde são ministrados cursos gratuitos de capacitação para o uso da internet e da informática”.

A Rede Saci conta com cerca de três mil usuários cadastrados, e atua também em parceria com o poder público, como no caso dos telecentros de São Paulo. Outra entidade que lida com o tema é a Escola de Gente, com projetos e ações que colocam a comunicação a serviço da inclusão de grupos vulneráveis na sociedade, principalmente de pessoas portadoras de deficiência.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

A ser mantida essa política de não reconhecimento dos direitos dos índios, as 180 línguas ainda existentes devem diminuir em quantidade, já que os esforços em preservar as línguas têm partido apenas dos próprios indígenas.

Já no campo das pessoas portadoras de deficiência, parece difícil descrever tendências. Por um lado, a legislação é muito evoluída, e garante a acessibilidade aos meios de comunicação, de massa ou não. Por outro, a plena acessibilidade, para além dos sítios do poder público, depende de disposição particular dos sítios em assumir as condições para alcançar essa acessibilidade, o que parece impossível prever nesse momento.

D3: Competências e habilidades disseminadas que permitam ao povo e suas comunidades fazerem uso das TICs para atingir seus objetivos individuais e coletivos.

D3.1 Apoio para desenvolvimento de competências e habilidades, como treinamentos, programas de intercâmbio, módulos curriculares formais etc., amplamente disponíveis em estabelecimentos de ensino comuns, como escolas, bibliotecas, centros comunitários etc.

BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

Não há base legal que sustente o apoio para desenvolvimento de competências e habilidades.

IMPLEMENTAÇÃO

Embora não esteja consagrada por lei, a idéia do desenvolvimento de competências e habilidades para a população lidar e se apropriar das tecnologias de informação e comunicação (TICs) está presente em algumas políticas públicas.

Em alguns programas de inclusão digital, como os telecentros da Prefeitura de São Paulo, o debate sobre acessibilidade tem sido feito buscando fortalecer a produção de conteúdo próprio pelos usuários. Um programa de oficinas de criação de sites chegou a ser disponibilizado para os usuários em 2004.

Também o programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac) tem buscado fortalecer a produção de conteúdo próprio pelos usuários. A homepage do Gesac mantém no ar o seguinte chamado: “O Gesac lança um desafio! Convida a todos os usuários dos pontos de presença a produzirem sites das suas respectivas comunidades, divulgando sua cultura, seus negócios, além da própria cidade. Participe! Organize-se em seu Centro Comunitário e publique seu website!”

Segundo o sítio, haveria a possibilidade de desenvolver projetos como a construção de uma página da comunidade na internet, a redação de um jornal eletrônico, a produção de áudios comunitários locais (rádios e ilhas multimídias), a tradução de softwares livres educacionais e a montagem de cursos educacionais à distância.

A terceira fase do programa Gesac é a que contempla o treinamento dos multiplicadores. O objetivo é que esses multiplicadores possam promover o uso intensivo das TICs disponibilizadas e a

produção de conteúdos escritos e visuais sobre temas relevantes e atuais da sua própria comunidade.

Apesar de demonstrarem intenções relevantes, essas são iniciativas isoladas, não necessariamente fruto de política pública planejada. Dependem puramente, portanto, da boa vontade dos gestores que as aplicam.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

O fato de nenhum dos programas de inclusão digital por parte do poder público estar consolidado em bases legais torna frágeis as condições para aprofundamentos, tais como o apoio a treinamentos e educação.

Por parte do governo federal, o programa Gesac, coordenado pelo Ministério das Comunicações, e as Casas Brasil (ver a seguir em “Tendências Atuais e Futuras”), coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República, são os principais espaços em potencial para a realização desse tipo de atividade. Também as escolas públicas de todo o país, a partir de políticas próprias e de sua integração ao Gesac, podem se tornar importantes agentes desse processo.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

As Casas Brasil têm sido previstas não apenas como telecentros, mas como uma central pública em que o cidadão poderá usufruir de diversos serviços e se apropriar de tecnologias nas suas diversas formas, como rádio comunitária e programação de sítios. Assim, ela se mostra como o espaço ideal para o desenvolvimento de competências e habilidades por parte da população.

Além disso, as discussões sobre diretrizes curriculares no Ministério da Educação (MEC) já buscam opções para lidar com TICs no programa

das escolas. No entanto, ainda há questões que antecedem ao desenvolvimento de capacidades. Segundo o próprio MEC, apenas 10% das escolas públicas têm acesso à internet e, em várias delas, há apenas um computador, vinculado à diretoria. As poucas escolas que possuem laboratório de informática têm a oportunidade de oferecer treinamentos específicos, mas falta também uma política que proponha metodologias e dinâmicas para esse fim.

D4. Participação efetiva da sociedade civil no processo de governança, incluindo sua formulação, projeto, regulação, implementação e avaliação.

D4.1 Um processo participativo e multilateral de desenvolvimento de estratégias, que inclua participação significativa da sociedade civil e os recursos necessários para que todos os participantes dêem contribuições efetivas. Isto inclui infraestrutura (seja fixa, sem-fio ou outros) e serviços (como telefonia, celulares, transmissão de dados e internet); e a natureza da compreensão e planejamento estratégicos por parte de todos.

D4.2 Meios ativos e dinâmicos para que preocupações públicas com relação a governança e políticas sejam ouvidas e atendidas.

D4.3 Mecanismos permanentes para participação pública na revisão e implementação de políticas em curso, de modo descentralizado quando apropriado, inclusive em relação aos acordos internacionais.

D4.4 Mecanismos e instrumentos de auto-governança, desenvolvidos e utilizados pela sociedade civil, reconhecidos ou não pelo governo.

BASE CONSTITUCIONAL LEGAL

Repetindo o que já foi exposto em detalhes no atributo A6, o principal espaço de participação da sociedade civil nas questões de acesso às TICs é hoje o Comitê Gestor da Internet no Brasil. Inicialmente criado pela portaria interministerial 147, de 31 de maio de 1995, o CGIBr foi alterado por inúmeras normas até a atual forma, dada pelo Decreto 4.829/03. Originalmente, o comitê foi vinculado a dois ministérios: das Comunicações e de Ciência e Tecnologia. Hoje ele assumiu personalidade jurídica própria, e tem na escolha democrática de seus integrantes uma das marcas mais positivas.

Sua função é coordenar e implementar todas as atividades necessárias à gestão eficiente e qualificada dos serviços de internet. Isso significa operar desde a atribuição de endereços e registro de nomes de domínios até a recomendação de padrões e procedimentos técnicos para o desenvolvimento do setor, entre muitas outras tarefas.

Em julho de 2004 foi realizada a primeira eleição direta dos integrantes do CGIBr. A composição do Comitê visa contemplar diversos setores da comunidade brasileira intrinsecamente relacionada à internet: quatro representantes do setor

empresarial (provedores de acesso, conteúdo, infraestrutura, indústria de telemática e usuários empresariais) e seus respectivos suplentes; quatro representantes do terceiro setor e seus respectivos suplentes e três representantes da comunidade científica e tecnológica e seus respectivos suplentes.

Já no campo da telefonia, a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) não previu a participação da sociedade civil no principal espaço de decisão da Agência, o Conselho Diretor. A Lei 9.472, intitulada Lei Geral de Telecomunicações (LGT) prevê que esse tipo de inserção se dá no Conselho Consultivo, como se vê abaixo.

Art 33. O Conselho Consultivo é o órgão de participação institucionalizada da sociedade na Agência.

Art 34. O Conselho será integrado por representantes indicados pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, pelas entidades de classe das prestadoras de serviços de telecomunicações, por entidades representativas dos usuários e por entidades representativas da sociedade, nos termos do regulamento.

Parágrafo único. O Presidente do Conselho Consultivo será eleito pelos seus membros e terá mandato de um ano.

Art 35. Cabe ao Conselho Consultivo:

- I - opinar, antes de seu encaminhamento ao Ministério das Comunicações, sobre o plano geral de outorgas, o plano geral de metas para universalização de serviços prestados no regime público e demais políticas governamentais de telecomunicações;*
- II - aconselhar quanto à instituição ou eliminação da prestação de serviço no regime público;*
- III - apreciar os relatórios anuais do Conselho Diretor;*
- IV - requerer informação e fazer proposição a respeito das ações referidas no art. 22.*

Art 36. Os membros do Conselho Consultivo, que não serão remunerados, terão mandato de três anos, vedada a recondução.

§ 1º Os mandatos dos primeiros membros do Conselho serão de um, dois e três anos, na proporção de um terço para cada período.

§ 2º O Conselho será renovado anualmente em um terço.

IMPLEMENTAÇÃO

A falsa oposição entre “técnico” e “político” tem marcado o discurso que sustenta as agências reguladoras no país. Até mesmo a indicação de um ex-sindicalista para a presidência da Anatel provocou reações na grande mídia, evidenciando a dificuldade de se aceitar a proposta de controle público para as comunicações. Da maneira como está hoje, o Conselho Consultivo, espaço em que há participação da sociedade civil, acaba tendo pouca interferência e visibilidade.

No caso do CGIBr, não é possível fazer julgamento de sua eficácia com o novo modelo, já que sua instalação se deu ao final de 2004.

A realização de consultas públicas têm ocorrido por vezes, ainda que não haja uma divulgação ampla nem um acompanhamento sistemático de suas decorrências para que se possa afirmar que elas são eficazes. No caso do Serviço de Comunicações Digitais, por exemplo, os documentos de Plano de Outorgas e de Metas de Universalização foram colocados em consulta. Se isso demonstrou uma disposição ao diálogo, reforçada pela marcação de uma agenda de audiências públicas em seis capitais de estados brasileiros, por outro, o prazo de 18 dias para a consulta dificultou manifestações mais aprofundadas.

Há, portanto, uma propensão a mecanismos formais de diálogo, mas sem que haja participação efetiva da sociedade civil na definição e acompanhamento de políticas, com exceção do caso do Comitê Gestor da Internet no Brasil.

O PAPEL DOS DIFERENTES ATORES

Tanto no campo da telefonia como da internet, são poucos os atores da sociedade civil que trabalham ativamente pela participação nas decisões desses setores.

Em relação à telefonia, a Federação Interestadual de Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel) atua buscando interferir nas decisões do setor, por meio de espaços como o Conselho Consultivo da Anatel. Há também órgãos de defesa do consumidor que trabalham para que as empresas cumpram as metas e parâmetros de qualidade, encaminhando as queixas e cobrando soluções por parte das operadoras. Destacam-se especialmente o Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) e a Procuradoria de Defesa do Consumidor (Procon). Da parte do Estado, o principal ator é mesmo a Anatel, que, como foi apontado, regula e fiscaliza o setor.

Na questão da internet, duas instituições da sociedade civil tiveram papel marcante na atuação para democratização do Comitê Gestor da Internet no Brasil. A Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits) atuou junto com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) para que se determinasse a independência e se adotasse o modelo de eleição direta para o comitê. Outros atores, como o Projeto Software Livre Brasil, também têm buscado interferir nas decisões desse campo, atuando pela ampliação da democratização.

Da parte do governo, destacam-se três atores. O primeiro é a própria Anatel, diretamente responsável pela regulação, já que a internet é serviço de valor adicionado. Em segundo lugar, o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), Autoridade Certificadora Raiz da infraestrutura de chaves públicas brasileira. O ITI é uma autarquia vinculada à Casa Civil da Presidência da República, responsável por estimular e articular projetos de pesquisa científica e de desenvolvimento tecnológico voltados à ampliação da cidadania digital. Há ainda o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), empresa pública de prestação de serviços em tecnologia da informação, responsável por boa parte das interfaces para e-gov, que também busca interferir nas decisões do setor.

TENDÊNCIAS ATUAIS E FUTURAS

Está para ser votado no Congresso Nacional um projeto de lei que modifica o papel das agências

reguladoras e sua relação com o governo. A proposta foi apresentada pelo próprio governo (e agora tramita na forma de substitutivo), e diminui a independência das agências tornando-as mais ligadas ao governo. A proposta obriga a Anatel a assinar um contrato de gestão com o Ministério das Comunicações e transfere a responsabilidade das concessões do regulador para o Executivo.

O substitutivo da Lei das Agências amplia a sujeição da agência, até então independente, ao Executivo e ainda dá direito ao Ministério de editar regulamentos. Além disso, tira da Anatel a responsabilidade de instruir processos sobre conduta anticompetitiva no setor no Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade).

Referências

Legislação e instrumentos regulatórios nacionais e internacionais

Toda a **legislação nacional** consultada foi obtida em:

- Presidência da República – <http://www.planalto.gov.br>
- Senado Federal – <http://www.senado.gov.br>

Destacam-se, entre outros, os seguintes textos:

- Constituição Federal da República Federativa do Brasil, 1988;
- Lei 4.117, de 1962 (Código Brasileiro de Telecomunicações);
- Decreto Lei 236, de 1967, que regulamenta o Código Brasileiro de Telecomunicações;
- Lei 8.977, de 1995, que trata da cabodifusão no Brasil;
- Lei 9.472, de 1997, Lei Geral das Telecomunicações;
- Lei 9.612, de 1998, que regula a radiodifusão de sons de caráter comunitário no Brasil;
- Decreto 4.829, de 2003, que dispõe sobre o Comitê Gestor da Internet no Brasil.

Os Projetos de Lei foram obtidos em:

- Câmara dos Deputados – <http://www.camara.gov.br>
- Senado Federal – <http://www.senado.gov.br>

Outros documentos e instrumentos regulatórios foram obtidos em páginas de instituições do Estado na internet:

- Agência Brasileira de Inteligência – <http://www.abin.gov.br>
- Agência Nacional de Cinema – <http://www.ancine.gov.br>
- Agência Nacional de Telecomunicações – <http://www.anatel.gov.br>
- Comitê Executivo de Comércio Eletrônico – <http://ce.mdic.gov.br>
- Comitê Gestor da Internet no Brasil – <http://www.cg.org.br>
- Conselho de Comunicação Social – <http://www.senado.gov.br/ccs>
- Conselho Nacional de Arquivos – <http://www.arquivonacional.gov.br>
- Empresa Brasileira de Comunicação – <http://www.radiobras.gov.br>
- Financiadora de Estudos e Projetos – <http://www.finep.br>
- Fundação PROCON-SP – <http://www.procon.sp.gov.br>
- Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão (Gesac) – <http://www.gesac.gov.br>
- ICP Brasil – <http://www.icpbrasil.gov.br>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – <http://www.ibge.gov.br>
- Instituto Nacional da Propriedade Industrial – <http://www.inpi.gov.br>
- Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) – <http://www.iti.br>
- Interlegis – Comunidade Virtual do Poder Legislativo – <http://www.interlegis.gov.br>
- Ministério da Ciência e Tecnologia – <http://www.mct.gov.br>
- Ministério da Cultura – <http://www.cultura.gov.br>
- Ministério da Justiça – <http://www.mj.gov.br>
- Ministério das Comunicações – <http://www.mc.gov.br>
- Ministério Público Federal – <http://www.mpf.gov.br>
- Ministério Público Federal – Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) – <http://www.pgr.mpf.gov.br/pfdc>
- Portal Software Livre – <http://www.softwarelivre.gov.br>
- Presidência da República – <http://www.presidencia.gov.br>
- Receita Federal – Ministério da Fazenda – <http://www.receita.fazenda.gov.br>
- SERPRO – <http://www.serpro.gov.br>

- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/>
- Tribunal de Contas da União – <http://www.contaspublicas.gov.br>

Fontes internacionais consultadas:

- Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI) – <http://www.cmsi.org.br>
- Organização das Nações Unidas – www.un.org
- Organização Mundial do Comércio – <http://www.wto.org>
- Organização Mundial de Propriedade Intelectual - www.wipo.org
- UNESCO - Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento da Ciência, da Educação e da Cultura – www.unesco.org

Entidades empresariais e da sociedade civil

PILAR A

- ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – <http://www.abong.org.br>
- Agência de Notícias dos Direitos da Infância (ANDI) - <http://www.andi.org.br>
- Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão - <http://www.abert.org.br>
- Associação Brasileira de Emissoras Públicas, Educativas e Culturais (Abepec) - <http://www.abepec.com.br>
- Associação Brasileira de Imprensa - <http://www.abi.org.br>
- Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo – <http://www.abraji.org.br>
- Associação Brasileira de Radiodifusão Comunitária (Abraço) - <http://www.abraconet.org.br>
- Associação Brasileira de Televisão Universitária (ABTU) - <http://www.abtu.org.br>
- Associação Brasileira de TVs Comunitárias (Abccom) - <http://www.abccom.com.br>
- Associação Nacional de Editores de Revistas - <http://www.aner.org.br>
- Associação Nacional de Jornais - <http://www.anj.org.br>
- Campanha Quem Financia a Baixaria é Contra a Cidadania - <http://www.eticanatv.org.br>
- Centro de Mídia Independente (CMI) - <http://www.midiaindependente.org>
- Congresso Brasileiro de Cinema (CBC) - <http://www.congressocinema.com.br>
- Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (Conar) - <http://www.conar.org.br>
- DireitoNet - <http://www.direitonet.com.br>
- Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (Enecos) - <http://www.enecos.org.br>
- Federação Interestadual dos Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel) - <http://www.fittel.org.br>
- Federação Nacional dos Jornalistas (Fenaj) - <http://www.fenaj.org.br>
- Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) – <http://www.fndc.org.br>
- Freedom House - <http://www.freedomhouse.org>
- Globopar, Holding do Grupo Globo de Comunicação – <http://globopar.globo.com>
- Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) - <http://www.inesc.org.br/pt/index.php>
- Informativo Eletrônico SETE PONTOS - <http://www.comunicacao.pro.br/setepontos>
- Instituto Ethos <http://www.ethos.org.br>
- Instituto Gutenberg <http://www.igutenberg.org>
- Instituto da Sociedade Civil para o Controle da Administração Pública (Fiscal) - <http://www.fiscal.org.br>
- Jurista online <http://www.juristaonline.com.br>
- Jus Navigandi <http://www.jus.com.br>
- Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH) <http://www.mndh.org.br>
- Movimento Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – <http://www.mst.org.br>
- Movimentos de Rádios Livres - <http://www.radiolivres.org>

- Observatório da Imprensa - <http://www.observatoriodaimprensa.com.br>
- Ordem dos Advogados do Brasil - <http://www.oab.org.br>
- Parem as máquinas - <http://www.paremasmaquinas.com.br>
- Rede Brasileira de Comunicação Cidadã (RBC) – <http://www.rbc.org.br>
- Rede de informações para o Terceiro Setor (Rits) – <http://www.rits.org.br>
- Rede Direitos Humanos e Cultura <http://www.dhnet.org.br>
- Rede em Defesa da Liberdade de Imprensa - <http://www.liberdadedeimprensa.org.br/>
- Revista Iberoamericana de Arbitraje y Mediación - <http://www.servilex.com.pe/arbitraje>
- SOS Imprensa - <http://www.unb.br/fac/sos>
- TV Cultura de São Paulo – <http://www.tvcultura.gov.br>
- TV Educativa do Rio Grande do Sul – <http://www.tve.com.br>

PILAR B

- Associação Brasileira de Autores, Compositores, Intérpretes e Músicos – <http://www.abrac.org.br>
- Associação Brasileira de Direitos Reprográficos – <http://www.abdr.org.br>
- Associação Brasileira de Empresas de Software – <http://www.abes.org.br>
- Associação Brasileira de Escritores – <http://www.abe.org.br>
- Associação Brasileira de Música – <http://www.abramus.org.br>
- Associação Brasileira dos Autores de Livros Educativos – <http://www.abrale.org.br>
- Associação Brasileira dos Direitos de Autores Visuais – <http://www.autvis.org.br>
- Associação Brasileira dos Produtores de Discos – <http://www.abpd.org.br>
- Associação de Compositores e Intérpretes Musicais do Brasil – <http://www.acimbra.org.br>
- Associação de Defesa da Propriedade Intelectual – <http://www.adepi.org.br>
- Associação de Músicos, Arranjadores e Regentes – <http://www.amar.org.br>
- Associação Defensora de Direitos Autorais Fonomecânicos - <http://www.addaf.org.br>
- Associação dos Titulares de Direitos Autorais – <http://www.atida.org.br>
- Associação Nacional de Autores, Compositores, Intérpretes e Músicos – <http://www.anacim.org.br>
- Creative Commons – <http://www.creativecommons.org>
- Escritório Central de Arrecadação e Distribuição – <http://www.ecad.org.br>
- Faculdade Getúlio Vargas – <http://www.diretorio.fgv.br/cts>
- Instituto de Direito do Comércio Internacional e Desenvolvimento – <http://www.idcid.org.br>
- Instituto Indígena Brasileiro para Propriedade Intelectual – <http://www.inbrap.org.br>
- IP Justice – <http://www.ipjustice.org.br>
- Projeto Inter-meios – <http://www.projetointermeios.com.br>
- Projeto Software Livre Brasil – <http://www.softwarelivre.org.br>
- Rede Brasileira pela Integração dos Povos – <http://www.rebrip.org.br>
- Sociedade Administradora de Direitos de Execução Musical do Brasil - www.sadembra.org.br
- Sociedade Brasileira de Administração e Proteção de Direitos Intelectuais – <http://www.socimpro.org.br>
- Sociedade Brasileira de Autores, Compositores e Escritores de Música – <http://www.sbacem.org.br>
- Sociedade Independente de Compositores e Autores Musicais – <http://www.sicam.org.br>
- The Free Software Foundation - <http://www.fsf.org>
- União Brasileira de Compositores – www.ubc.org.br

PILAR C

- Grupo Brasil AntiSPAM - <http://www.brasilantispam.org/>
- Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) – <http://www.idec.org.br>
- Instituto de Estudos e Projetos em Comunicação e Cultura (Indecs) – <http://www.indecs.org.br>
- Movimento Brasileiro de Combate ao SPAM - <http://www.antispam.org.br>
- Privacy International – <http://www.privacyinternational.org>

- The Coalition Against Unsolicited Commercial Email - <http://www.cauce.org>
- The European Coalition Against Unsolicited Commercial Email - <http://www.euro.cauce.org/>

PILAR D

- Cemina – <http://www.cemina.org.br>
- Centro Indigenista Missionário (Cimi) – <http://www.cimi.org.br>
- Comitê pela Democratização da Informática (CDI) – <http://www.cdi.org.br>
- Federação Interestadual de Trabalhadores em Telecomunicações (Fittel) – <http://www.fittel.org.br>
- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) – <http://www.ibase.org.br>
- IBOPE Net Ratings – <http://www.ibope.com.br>
- Instituto de Defesa do Consumidor (Idec) – <http://www.idec.org.br>
- Instituto Florestan Fernandes – <http://www.iff.org.br>
- Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits) – <http://www.rits.org.br>
- Rede Saci – <http://www.redesaci.org.br>
- Sampa.org – <http://www.sampa.org.br>

Documentos, livros, notícias e artigos

FONTES GERAIS DE NOTÍCIAS

- Agência Carta Maior - <http://www.agenciacartamaior.com.br/>
- Globo On line – <http://www.globoonline.com.br>
- Jornal Brasil de Fato <http://www.brasildefato.com.br/>
- Portal dos Jornalistas <http://www.jornalistas.com/>
- Portal Terra – <http://www.terra.com.br>
- Primeira Leitura – <http://www.primeiraleitura.com.br/>
- Folha online – <http://www.folha.uol.com.br/>
- IDG Now – <http://www.idgnow.com.br>
- Tela Viva/Pay TV – <http://www.paytv.com.br>

PILAR A

- Relatório Anual sobre Liberdade de Imprensa no Brasil, organizado pela ANJ - período de agosto de 2002 a agosto de 2003
- Relatório Repórteres Sem Fronteiras sobre liberdade de imprensa – ano 2004 - Third Annual Worldwide Press Freedom Index
- Ranking 2004 de Liberdade de Imprensa publicado pela organização não governamental Freedom House
- Relatório Caminhos da Transparência, realizado pela Organização Transparência Brasil
- Relatório final do Seminário Internacional sobre Direito de Acesso a Informações Públicas - setembro de 2003
- “Conselho Federal de Jornalismo – Ética e Liberdade” – Publicado pela Fenaj em setembro de 2004
- POSSEBOM, Samuel Lamoglia. Globo e Abril diante de um novo paradigma comunicacional: a Internet. Dissertação para obtenção de título de mestrado no Programa de Pós-graduação da Universidade de Brasília, Brasília, 2002.
- SALVATI, Ideli. A Tela é Nossa. Artigo publicado no jornal O Globo em 30 de agosto de 2004. Disponível em www.cultura.gov.br/projetoancinav/materia/materia.php?codigo=34.
- Palestra do Ouvidor da Anatel no Conselho de Comunicação Social. Disponível em www.senado.gov.br/web/comissoes/ccs/palestra.asp
- Teses à IX Plenária do Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação sobre o processo de instalação do Conselho de Comunicação Social. Disponível em http://www.fndc.org.br/IX_plenaria/data/Lista_de_Teses.html.
- Conferência Municipal de Comunicação de Porto Alegre. Disponível em www.portoalegre.rs.gov.br/conf_comunicacao/

default.asp?proj=460&secao=1327&m1=11519.

PILAR B

- BASSO, Maristela. O Direito Internacional da Propriedade Intelectual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2000.
- BITTAR, Carlos Alberto. Os Direitos da Personalidade. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.
- CARBONI, Guilherme C. Direito de autor na multimídia. São Paulo , Quartier Latin, 2003.
- CHAVES, Antonio. Nova Lei Brasileira de Direito de Autor: estudo comparativo com o projeto que lhe deu origem. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975.
- CHAVES, Antonio. Obra criada no âmbito de um contrato de trabalho - obra sob encomenda. in Revista dos Tribunais 491/11
- DANTAS, Marcos. A Lógica do Capital Informação. Rio de Janeiro. 2002
- GINDRE, Gustavo. Comunicação nas Sociedades em Crise. Rio e Janeiro. 2002
- MANSO, Eduardo Vieira. Direito Autoral. São Paulo: José Bushasky, 1980
- NETTO, José Carlos Costa. Direito Autoral no Brasil. São Paulo: FTD, 1998.
- SOARES, Guido F.S. O tratamento da propriedade intelectual no sistema da organização mundial do comércio: uma descrição geral do acordo "TRIPS". in Revista de Direito Civil 74/98, Revista dos Tribunais.
- SOUZA, Carlos Fernando Mathias de. Direito Autoral. Brasília:Brasília Jurídica,1998.

PILAR C

- Brasil é o quarto no ranking mundial do spam, IDG Now!, 1/7/2004
- Cartilha Anti-SPAM (<http://www.brasilantispam.org/main/cartilha.htm>)
- Censura na Internet. Mário Antônio Lobato de Paiva. (<http://www.mundojuridico.adv.br>). 01/7/2004
- Certificação Digital: Entenda e use. ICP-Brasil.
- Código de Ética AntiSPAM e Melhores Práticas de Uso de Mensagens Eletrônicas. Grupo Brasil Anti-SPAM. (<http://www.brasilantispam.org/main/codigo.htm>)
- Comissão de Justiça aprova "Lei da Mordaca". Jornal do Senado, 5/12/2002
- Em manchete, 'Lei da Mordaca' acende nova polêmica no Senado, Agência Carta Maior, 6/12/2002
- Leis anti-SPAM ainda não surtiram efeito. IDG Now!, 21/5/2004
- NIC BR Security Office. Cartilha de Segurança para Internet (<http://www.nbso.nic.br/docs/cartilha>)
- O que diz a lei brasileira sobre o spam. Giordani Rodrigues. Portal Terra (www.terra.com.br) 4/7/2004
- Projetos de lei em andamento no Congresso Nacional, FERREIRA, Ana Amelia Menna Barreto de Castro, Site <http://www.camara-e.net/>
- Sociedade civil definirá gestão e políticas para Internet no Brasil, Bia Barbosa, Agência Carta Maior, 13/04/2004
- Tecnologia, democracia e liberdade em reciprocidade, Marcelo Thompson Mello Guimarães (procurador-chefe do ITI)

PILAR D

- Plano Plurianual 2003-2007, Governo Federal
- Boletim Em Questão, Secretaria de Comunicação e Gestão Estratégica do Governo Federal
- Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) 2003 – IBGE
- Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2002-2003 - IBGE

Entrevistas e colaboração

PILAR A

- Venício Artur de Lima - Professor aposentado da Universidade de Brasília
- Murilo César Ramos - Professor da Universidade de Brasília
- Edson Duarte – Deputado Federal - PV-BA
- ONG Transparência Brasil

PILAR B

- Alessandra Nilo - Gestos
- Guilherme Alberto de Almeida - IDCID
- Gustavo Gindre - Indecs
- Pablo de Camargo Cerdeira - IDCID
- Pedro de Paranaguá Moniz - CTS/FGV-RJ

PILAR C

- Pablo de Camargo Cerdeira – IDCID
- Marcelo Thompson – ITI

PILAR D

- Sérgio Amadeu – presidente do ITI
- Gustavo Gindre – INDECS
- Paulo Lima – Rits
- José Zunga – Fittel

Projeto de Governança Global

REALIZAÇÃO

Campanha CRIS – Communication Rights in the Information Society

COORDENAÇÃO INTERNACIONAL

Sean O’Siochrú

O direito à comunicação no Brasil

REALIZAÇÃO

Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social

PESQUISADORES

Pilar A

Adriano de Ângelis

Jonas Valente

Rogério Tomaz

Pilar B

Diogo Moysés

Pilar C

Marcio Kameoka

Pilar D

Aloísio Milani

Rodrigo Savazoni

COORDENAÇÃO DA PESQUISA

João Brant

Marcio Kameoka

REVISÃO TÉCNICA

Gustavo Gindre

REVISÃO

Bia Barbosa

Oona Castro

DIAGRAMAÇÃO

Marcio Kameoka

CAPA

Rodrigo Murtinho

Ilustração: Vicente Mendonça

PARTICIPANTES DO PROCESSO DE VALIDAÇÃO

Adaucto Rodrigues – Federação das Rádios Comunitárias do RJ (Farc)

Adilson Cabral – Sete Pontos

Adriano de Ângelis – Intervozes

Alessandra Nilo – Gestos PE/Abong-NE1/Fopecom

Aline Lucena – Sinos/Fopecom

Ana Lúcia de Castro – Imagens e Vozes da Esperança (IVE)

Ana Toni – Fundação Ford

Bia Barbosa – Intervozes

Carlos Moreira – Engenharia Social (3 setor)

Corinto Meffe – Ministério do Planejamento

Cunca Bocayuva – Fase

Diogo Moysés – Intervozes

Douglas Soares Vieira – Criar Brasil

Edgar Rebouças – Núcleo de Políticas e Estratégias da Intercom

Elisa Monteiro – Executiva Nacional dos Estudantes de Comunicação Social (Enecos)

Eula Tavares Cabral – Sete Pontos

Fausto Oliveira – Fase

Graciela Selaimen – Rits

Ivan Moraes Filho – CCLF/MNDH-PE/Fopecom

James Görgen – Epcom

João Brant – Intervozes

Jonas Valente – Intervozes

José Arnaldo de Oliveira – Rede GTA (Grupo de Trabalho Amazônico)

Julia Hoffmann – Universidade de Amsterdam

Luciana Peregrino – Grupo Origem/Abong NE1/Fopecom

Lucio Pereira Mello – Intervozes

Magaly Pazello – DAWN/Socid

Marcia Correa e Castro – Bem TV

Marcia Evangelista de Souza – Folha de Xerém/
Associação dos Moradores de Xerém
Marcio Alexandre – Rits
Marcus Aurelio – Unirr
Marcus Azaziel – consultor
Maria das Graças de O. Nascimento – MIR/ISER/
IVE
Mauro Vianna – Jornal Inverta
Michelle Prazeres – Ação Educativa – Observató-
rio da Educação
Neuza Regina Carneiro – Imac
Nilza Iraci – Geledés
Orlando Tavares - PPGCOM-UFF
Pablo Camargo Cerdeira – IDCID

Paulo Lima – Rits
Priscila D. Carvalho – Cimi
Regina dos Santos – Dombali e Fonacor
Rodrigo Murtinho – Comunicação UFF
Rodrigo Savazoni – Intervozes
Rosário de Pompéia – CCLF/Abong-NE1/Fopecom
Taís Ladeira – Amarc
Tiago Quiroga - UFRJ
Tori Holmes – Open Knowledge Network
Venicio A. De Lima – UnB
Viviane Brochardt – Articulação do Semi-árido
Brasileiro (ASA)
Wallace Hermann – Ponto Com Saúde
William Dias Braga – ECO/UFRJ e ULEPICC Brasil

Agradecimentos pelo apoio para a realização da OFICINA DE VALIDAÇÃO:

Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rits)
Associação Brasileira de Imprensa (ABI)
Fundação Ford

Copyright. Permitida a reprodução sem fins comerciais, desde que citada a fonte.

Brasil. Junho de 2005

Intervozes - Coletivo Brasil de Comunicação Social